Dr. H. Indra Muchlis Adnan, S.H., M.H., M.M., Ph.D.



Edisi Revisi

DISTRIBUSI KEKUASAAN DALAM STRUKTUR PEMERINTAHAN DI INDONESIA

TRUSSMEDIA GRAFIKA


UNIVERSITAS ISLAM RIAU
PEKANBARU

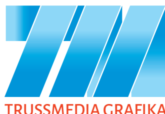
DISTRIBUSI KEKUASAAN DALAM STRUKTUR PEMERINTAHAN DI INDONESIA

Edisi Revisi

DISTRIBUSI KEKUASAAN DALAM STRUKTUR PEMERINTAHAN DI INDONESIA

Edisi Revisi

Dr. H. Indra Muchlis Adnan, S.H.,M.H.,M.M.,Ph.D.



DISTRIBUSI KEKUASAAN DALAM STRUKTUR PEMERINTAHAN DI INDONESIA

Penulis:

Dr. H. Indra Muchlis Adnan, S.H., M.H., M.M., Ph.D.

Editor/ Penyunting:

Lukman Santoso Az

Penyelaras Akhir:

M. Aqibun Najih

Cover & Layout:

st. Navisah

Penerbit:

Trussmedia Grafika

Jl. Gunungan, Karang, RT.03, No.18
Singosaren, Banguntapan, Bantul
Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY)
Phone. 08 222 923 86 89/ WA: 0857 291 888 25
Email: one_trussmedia@yahoo.com

Edisi Revisi, Januari 2017

x + 178 ; 14 x 21 cm

ISBN: 978-602-0992-35-8

KATA PENGANTAR

Puji syukur kehadirat Allah SWT yang senantiasa melimpahkan rahmat dan hidayah-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan dan menyajikan sebuah buku sederhana berjudul: ***"DISTRIBUSI KEKUASAAN DALAM STRUKTUR PEMERINTAHAN DI INDONESIA."*** Penulisan buku ini terinspirasi dan pengembangan dari disertasi penulis yang berjudul: ***"PERUBAHAN KEKUASAAN UNDANG-UNDANG DASAR INDONESIA; Kajian Tentang Pengagehan Kekuasaan Politik Indonesia dalam Konteks Sistem Negara Kesatuan"*** yang telah penulis selesaikan dari Universiti Utara Malaysia (UUM) sebagai syarat akhir untuk memperoleh gelar Ph.D.

Buku yang ada di hadapan para pembaca ini membahas tentang distribusi kekuasaan (politik) di Indonesia dengan melihat *checks and balances;* hubungan antara eksekutif dan legislatif berdasarkan konstitusi dan peraturan perundangan. Semoga hadirnya buku ini menambah wawasan dan memberi inspirasi kepada semua pihak, khususnya para akademisi di lingkungan Universitas Islam Indragiri (UNISI) Tembilahan, supaya produktif dalam berkarya.

Ucapan terimakasih penulis sampaikan kepada semua pihak yang telah membantu proses penerbitan buku ini hingga dapat hadir di hadapan kita semua. Penulis hanya mampu mendoakan semoga mereka mendapat balasan terbaik dari Allah SWT sekaligus menjadi amal shalih.

Tidak ada gading yang tak akan retak, tidak ada suatu karya yang sempurna. Jika suatu urusan telah selesai, maka terlihatlah kekurangannya. penulis yakin bahwa buku ini tentu terdapat sisi kekurangannya. Oleh karena itu, penulis menyampaikan permohonan maaf atas keterbatasan penulis sebagai manusia pada umumnya yang tak luput dari *khilaf.* Saran dan kritik konstruksif dari para pembaca sangat penulis harap untuk penyempurnaan buku ini pada kesempatan yang akan datang. *Selamat membaca !*

Indragiri Hilir, 20 Januari 2017
ttd

Penulis

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR.. 5
DAFTAR ISI 7

BAB I

PENDAHULUAN 1

BAB II

DISTRIBUSI KEKUASAAN DI INDONESIA ... 9

A. Konsep Kekuasaan 9
B. Pendistribusian Kekuasaan 26
C. Distribusi Kekuasaan MPR 27
D. Distribusi Kekuasaan Presiden dan MPR Sebelum Amandemen 28
E. Distribusi Kekuasaan Presiden dan MPR Sebelum Amandemen 31
F. Kedudukan MPR, DPR dan Presiden Setelah Amandemen 39

BAB III

PEMBATASAN KEKUASAAN DALAM LEMBAGA TINGGI NEGARA 53

A. Pembatasan Kekuasaan 53
B. Kekuasaan Lembaga Negara dalam UUD 1945 62
C. Kekuasaan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) 64
D. Kekuasaan Institusi Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) 67
E. Kekuasaan Institusi Kepresidenan, Presiden dan Menteri-Menteri 69
F. Kekuasaan Institusi Mahkamah Agung (MA) 71
G. Kekuasaan Dewan Pertimbangan Agung (DPA) 74
H. Kekuasaan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) 76
I. Kekuasaan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) 78
J. Mahkamah Konstitusi (MK) 80

BAB IV

DISTRIBUSI KEKUASAAN DALAM PERKEMBANGAN PEMERINTAHAN DAERAH DI INDONESIA... 85

A. Distribusi Kekuasaan di Daerah 85

B. Distribusi Kekuasaan dalam UU No. 18 Tahun 1965 98
C. Distribusi Kekuasaan Dalam UU No. 5 Tahun 1974 106
D. Distribusi Kekuasaan Dalam UU No. 22 Tahun 1999 112
E. Distribusi Kekuasaan Dalam UU No. 32 Tahun 2004 122

BAB V
SOLUSI MENCAPAI KESEIMBANGAN DALAM DISTRIBUSI KEKUASAAN 133

A. Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung 133
B. Penguatan Kapasitas Lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah 147
C. Revisi UU No. 32 Tahun 2004 Khususnya Tentang Otonomi Desa 152

DAFTAR PUSTAKA 169


YAYASAN
INDRA EDUCATION COLLEGE

Bab I

PENDAHULUAN



Dalam sebuah praktik ketatanegaraan, tidak jarang terjadi pemusatan kekuasaan pada satu tangan, sehingga terjadi pengelolaan sistem pemerintahan yang dilakukan secara absolut atau otoriter. Misalnya adalah seperti dalam bentuk monarki di mana kekuasaan berada di tangan seorang raja. Maka untuk menghindari hal tersebut perlu adanya distribusi kekuasaan, sehingga terjadi kontrol dan keseimbangan di antara lembaga pemegang kekuasaan.

Pada perkembangan negara modern, terdapat formulasi tiga model distribusi kekuasaan yakni : *Pertama,* Model Elitis, yaitu suatu model distribusi kekuasaan yang berasumsi bahwa kekuasaan selalu bersifat timpang, di mana ada sedikit yang berkuasa yang disebut elit dan sebagian besar orang yang dikuasai. Model ini terdapat pada masyarakat tradisionil. Ada pada rezim-rezim yang otoriter. Tokoh pencetusnya yaitu Gatano Mosca dan Vil Fredo Pareto.

Kedua, Model Populis (Individu), yaitu suatu model distribusi kekuasaan yang melibatkan partisipasi rakyat

dalam jumlah yang sebanyak mungkin. Model ini berasumsi bahwa setiap individu memiliki hak politik yang sama. *Ketiga,* Model Pluralis, yaitu model pendistribusian kekuasaan yang melibatkan berbagai kelompok dalam masyarakat. Model ini lebih bertumpu pada kekuatan-kekuatan kelompok kepentingan dalam masyarakat.

Istilah distribusi kekuasaan identik dengan pembagian Kekuasaan. Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim memaknai pembagian kekuasaan bahwa kekuasaan itu memang dibagi-bagi dalam beberapa bagian (legislatif, eksekutif dan yudikatif), tetapi tidak dipisahkan. Hal ini membawa konsekuensi bahwa di antara bagian-bagian itu dimungkinkan adanya koordinasi atau kerjasama (Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1988: 140).

Berbeda dengan pendapat dari Jimly Asshiddiqie yang mengatakan kekuasaan selalu harus dibatasi dengan cara memisah-misahkan kekuasaan ke dalam cabang-cabang yang bersifat *checks* dan *balances* dalam kedudukan yang sederajat dan saling mengimbangi serta mengendalikan satu sama lain. Namun, keduanya memiliki kesamaan, yaitu memungkinkan adanya koordinasi atau kerjasama. Selain itu pembagian kekuasaan baik dalam arti pembagian atau pemisahan yang diungkapkan dari keduanya juga mempunyai tujuan yang sama yaitu untuk membatasi kekuasaan sehingga tidak terjadi pemusatan kekuasaan pada satu tangan yang memungkinkan terjadinya kesewanang-wenangan.

Pada hakekatnya pembagian kekuasaan dapat dibagi ke dalam dua cara, yaitu (Zul Afdi Ardian, 1994: 62): *Pertama,*

Secara vertikal, yaitu pembagian kekuasaan menurut tingkatnya. Maksudnya adalah pembagian kekuasaan antara beberapa tingkat pemerintahan, misalnya antara pemerintah pusat dengan dan pemerintah daerah dalam negara kesatuan, atau antara pemerintah federal dan pemerintah negara bagian dalam suatu suatu negara federal. *Kedua,* Secara horizontal, yaitu pembagian kekuasaan menurut fungsinya. Dalam pembagian ini lebih menitikberatkan pada pembedaan antara fungsi pemerintahan yang bersifat legislatif, eksekutif dan yudikatif. Model pembagian kekuasaan Montesquieu, yakni dalam tiga kekuasaan, yaitu: legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Ketiga kekuasaan inilah yang dipraktikkan di Indonesia.

Berdasarkan UUD 1945, secara horizontal pembagian kekuasaan negara di lakukan pada tingkatan pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah. Pembagian kekuasaan pada tingkatan pemerintahan pusat berlangsung antara lembaga-lembaga negara yang sederajat. Pembagian kekuasaan pada tingkat pemerintahan pusat mengalami pergeseran setelah terjadinya perubahan UUD 1945. Pergeseran yang dimaksud adalah pergeseran klasifikasi kekuasaan negara yang umumnya terdiri atas tiga jenis kekuasaan (legislatif, eksekutif dan yudikatif) menjadi enam kekuasaan negara, yaitu:

1) **Kekuasaan konstitutif**, yaitu kekuasaan untuk mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar. Kekuasaan ini dijalankan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 3 ayat (1)UUD

1945 yang menyatakan bahwa *Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar.*

2) **Kekuasaan eksekutif**, yaitu kekuasaan untuk menjalankan undang-undang dan penyelenggaraan pemerintahan Negara. Kekuasaan ini dipegang oleh Presiden sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa *Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar*.

3) **Kekuasaan legislatif**, yaitu kekuasaan untuk membentuk undang-undang. Kekuasaan ini dipegang oleh Dewan Perwakilan Rakyat Sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 20 ayat (1) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa *Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang*.

4) **Kekuasaan yudikatif** atau disebut kekuasaan kehakiman, yaitu kekuasaan untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Kekuasaan ini dipegang oleh Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 24 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa *Kekuasaan hakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.*

5) **Kekuasaan eksaminatif/inspektif**, yaitu kekuasaan yang berhubungan dengan penyelenggaraan pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara.

   Kekuasaan ini dijalankan oleh Badan Pemeriksa Keuangan sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 23 E ayat (1) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa *untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri.*

6) **Kekuasaan moneter**, yaitu kekuasaan untuk menetapkan dan melaksanakan kebijakan moneter, mengatur dan menjaga kelancaran sistem pembayaran, serta memelihara kestabilan nilai rupiah. Kekuasaan ini dijalankan oleh Bank Indonesia selaku bank sentral di Indonesia sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 23 D UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa *negara memiliki suatu bank sentral yang susunan, kedudukan, kewenangan, tanggung jawab, dan indepedensinya diatur dalam undang undang. Penanaman Kesadaran Berkonstitusi.* Pada hakikatnya pemegang kekuasaan Negara di Indonesia adalah rakyat Indonesia sendiri. Hanya karena menganut sistem perwakilan, kekuasaan yang dimiliki oleh rakyat didelegasikan kepada pemerintah.

Sedangkan pembagian kekuasaan secara vertikal dimanivestasikan dalam pembagian kekuasaan antara pusat

dan daerah. Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa *Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.*

Berdasarkan ketentuan tersebut, pembagian kekuasaan secara vertikal di negara Indonesia berlangsung antara pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah (pemerintahan provinsi dan pemerintahan kabupaten/kota). Pada pemerintahan daerah berlangsung pula pembagian kekuasaan secara vertikal yang ditentukan oleh pemerintahan pusat. Hubungan antara pemerintahan provinsi dan pemerintahan kabupaten/kota terjalin dengan koordinasi, pembinaan dan pengawasan oleh Pemerintahan Pusat dalam bidang administrasi dan kewilayahan.

Pembagian kekuasaan secara vertikal muncul sebagai konsekuensi dari diterapkannya asas desentralisasi di Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan asas tersebut, Pemerintah Pusat menyerahkan wewenang pemerintahan kepada pemerintah daerah otonom (provinsi dan kabupaten/kota) untuk mengurus dan mengatur sendiri urusan pemerintahan di daerahnya, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat, yaitu kewenangan yang berkaitan dengan politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, agama, moneter dan fiskal.

Hal tersebut ditegaskan dalam Pasal 18 ayat (5) UUD 1945 yang menyatakan *Pemerintah daerah menjalankan*

otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.

Dalam ketatanegaraan Indonesia sendiri, istilah "pemisahan kekuasaan" *(separation of power)* itu sendiri cenderung dikonotasikan dengan pendapat Montesquieu secara absolut. Konsep pemisahan kekuasaan tersebut dibedakan secara diametral dari konsep pembagian kekuasaan (*division of power*) yang dikaitkan dengan sistem supremasi MPR yang secara mutlak menolak ide pemisahan kekuasaan ala trias politica Monstesquieu.

Dalam sidang-sidang BPUPKI 1945, Soepomo misalnya menegaskan bahwa UUD 1945 tidak menganut doktrin trias politica dalam arti paham pemisahan kekuasaan, melainkan menganut sistem pembagian kekuasaan. Di sisi lain Jimly Asshiddiqie, berpendapat bahwa setelah adanya perubahan UUD 1945 selama empat kali, dapat dikatakan sistem konstitusi kita telah menganut doktrin pemisahan itu secara nyata.

Perubahan UUD 1945 yang terjadi selama empat kali yang berlangsung secara berturutan pada tahun 1999, 2000, 2001 dan 2002 telah membawa dampak yang besar terhadap stuktur ketatanegaraan dan sistem penyelenggaraan negara yang sangat besar dan mendasar. Perubahan itu di antaranya adalah menempatkan MPR sebagai lembaga negara yang mempunyai kedudukan yang sederajat dengan Lembaga Negara lainnya yang tidak lagi sebagai Lembaga Tertinggi Negara, pergeseran kewenangan membentuk undang-

undang dari Presiden kepada DPR, pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung, mempetegas penerapan sistem presidensiil, pengaturan HAM, munculnya beberapa lembaga baru seperti Mahkamah Konstitusi (MK) dan Komisi Yudisial (KY), dan lain sebagainya.[]

Bab II

Distribusi Kekuasaan di Indonesia



A. Konsep Kekuasaan

Kekuasaan merupakan suatu bagian integral dari kehidupan manusia itu sendiri. Oleh karenanya, kemanapun manusia berada, kekuasaan akan selalu hadir guna mengiringi kepentingan hidupnya, secara individual maupun komunal kekuasaan tersebut setingkat demi setingkat akan mengalami perubahan, dan akhirnya yang tinggal hanyalah kekuasaan primitif. Kekuasaan dalam bentuk primitif ini, kemudian berkembang ke arah tujuan yang pasti, sehingga sifatnya yang sempurna akan muncul dan terealisasi dalam bentuk negara modern seperti sekarang (R.M. Mac Iver, *The Modern State*, 1950:218)

Namun juga tidak dapat dikecualikan bahwa antara berbagai pandangan tersebut ada kesamaannya. Miriam Budiardjo, antara lain, dalam bukunya *Dasar-dasar Ilmu Politik* berpendapat bahwa kekuasaan adalah: *Kemampuan seseorang, atau sekelompok manusia untuk mempengaruhi*

tingkah lakunya seseorang atau kelompok lain sedemikian rupa sehingga tingkah laku itu menjadi sesuai dengan keinginan dan tujuan dari orang yang mempunyai kekuasaan itu[1].

Kemudian lewat bukunya Aneka Pemikiran Tentang Kuasa dan Wibawa, Miriam Budiardjo mengutip beberapa pandangan ahli mengenai istilah kekuasaan. Di antaranya, pendapat Harold D. Laswell dan Abraham Kaplan yang mengatakan bahwa kekuasaan adalah suatu hubungan di mana seseorang atau kelompok orang dapat menentukan tindakan seseorang atau kelompok lain agar sesuai dengan tujuan dari pihak pertama. Termasuk juga pandangan Max Weber, bahwa kekuasaan adalah kemampuan untuk melaksanakan kemauan sendiri sekalipun mengalami perlawanan dan apapun dasar kemampuan itu.[2]

Pandangan lainnya mengenai makna kekuasaan, dapat dilihat dalam definisi Talcott Parsons dan R. M. Maclver. Dalam karyanya yang berjudul *Sociological Theory and Modern Society,* Parsons mendefinisikan kekuasaan dengan kemampuan umum untuk menjamin pelaksanaan dari kewajiban-kewajiban yang mengikat oleh unit-unit

---

1 Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar IImu Politik,* Gramedia Pustaka Utama, Jakarta. 1992, hlm. 35.

2 Harold D. Laswell dan Abraham Kaplan dalam bukunya *Power and Society* (terbit tahun 1950) dan Max Weber melalui bukunya *Wirtschafl und Gesellschafi* (terbit 1992). Perumusan Max Weber inilah kemudian dijadikan dasar perumusan kekuasaan oleh beberapa pemikir lainnya, seperti Strausz Hupe, C. Wright Mills dan sebagainya, di mana kekuasaan itu dianggap sebagai dominasi untuk melakukan paksaan meskipun orang lain menentangnya. Lihat dalam Miriam Budiardjo, *Aneka Pemikiran Tentang Kuasa dan Wibawa,* Sinar Harapan,Jakarta, 1991, Hlm.16-20.

organisasi kolektif.[3] Sedangkan R. M. MacIver, dalam hal rumusan kekuasaan dari aspek sosial, mengatakan "*social power is the capacity to control the behavior of others either directly by fiat or indirectly by the manipulation or available means.*"[4]

Dalam aspek sosial, baik Weber ataupun MacIver, nampaknya tidak jauh berbeda dalam merumuskan istilah kekuasaan, yakni suatu kemampuan untuk mempengaruhi atau mengarahkan orang lain. Hanya saja Weber lebih ekstrim dalam mengartikan kekuasaan jika dibandingkan R. M. MacIver. Dalam pandangan Weber, kemampuan itu harus dilaksanakan meskipun mendapat tantangan dari pihak yang dipengaruhi atau diarahkan. Selain itu juga ia tidak memperdulikan apa yang menjadi dasar dari kekuasaan tersebut.

Keanekaragaman pemahaman tentang kekuasaan, juga dapat dipandang dari aspek politik. Misalnya Ossip K. Flachtheim, seperti yang dikutip Miriam Budiardjo, membedakan dua macam kekuasaan politik, yaitu:

a. Bagian dari kekuasaan sosial yang (khususnya) terwujud dalam negara (kekuasaan negara atau *state power*), seperti lembaga-lembaga pemerintahan DPR, Presiden dan sebagainya
b. Bagian dari kekuasaan sosial yang ditujukan kepada negara.[5]

---

3 Talcott Parsons, *Sociological Theory and Modern Society,* The Free Press, New York, 1967, Hlm. 308.

4 R.M. MacIver, *Op. Cit.,* Hlm. 87

5 Miriam Budiardjo menambahkan: "Suatu kekuasaan politik tidaklah mungkin

Dengan demikian, pada dasarnya kekuasaan politik itu merupakan bagian dari kekuasaan sosial itu sendiri. Hanya saja dalam bentuk politik, kekuasaan lebih ditujukan pada negara melalui organ-organnya. Oleh karena itu. untuk merealisasikan kekuasaan politik pada suatu negara. harus ada pihak penguasa dan sarana kekuasaannya *(machtsmidelen).* Tanpa adanya kedua hal tersebut, kekuasaan politik tidak akan memiliki legitimasi apa-apa.

Dalam kaitannya dengan hukum, kekuasaan itu sendiri memiliki hubungan yang sangat erat dengan hukum.[6] karena di satu sisi hukum membutuhkan kekuasaan untuk menjalankan fungsinya, sedangkan di sisi lain kekuasaan membutuhkan hukum untuk melegitimasi keberadaannya. Kekuasaan dalam aspek hukum dapat dipahami sebagai suatu kedaulatan, wewenang dan hak.

Kekuasaan yang dipahami sebagai kedaulatan berarti bahwa kedaulatan itu hakikatnya merupakan kekuasaan yang utama. Karena menurut Dahlan Thaib, kedaulatan, apabila diungkapkan dengan perkataan *sovereignly* (dalam bahasa Inggris) maupun *souvereiniteit* (dalam bahasa Belanda), pada dasarnya dapat diartikan sebagai suatu yang tertinggi.[7] Dengan begitu, kekuasaan dalam arti kedaulatan

tanpa *penggunaan kekuasaan* (machtsuitoefening)." Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik, Op. Cit.,* Hlm.37-38.

6 Hubungan hukum dengan kekuasaan tidak hanya pada pembatasan hukum terhadap kekuasaan, melainkan juga ketika hukum menyalurkan dan memberikan kekuasaan kepada pihak lain, baik pada individu maupun badan (misalnya kekuasaan negara). Dengan demikian, maka hukum merupakan sumber kekuasaan. Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum,* Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000, hlm. 147-148.

7 Dahlan Thaib, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD* 1945, Liberty, Yogyakarta, 1998, Hlm. 9.

dapat diartikan sebagai hak mutlak, tertinggi, tak terbatas, tak tergantung dan tanpa kecuali. Kedaulatan yang demikian itu dalam suatu negara, biasanya diwakilkan kepada lembaga-lembaga negara untuk melaksanakannya, apakah dalam bentuk lembaga tinggi atau lembaga tertinggi.

Jelasnya, kekuasaan dalam arti kedaulatan merupakan kekuasaan tertinggi dalam suatu negara. Kekuasaan tertinggi tersebut dapat berbentuk kedaulatan Tuhan *(Godsouvereiniteit),* kedaulatan negara *(staatssouvereiniteit),* kedaulatan hukum *(rechfssollvereinifeif)* dan kedaulatan rakyat *(volks souvereiniteit).* Indonesia sendiri menganut fahaman kedaulatan rakyat, tetapi faham kedaulatan rakyat Indonesia mesti dilandasi oleh hukum, sebagaimana termuat dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 sesudah amandemen.[8]

Pemahaman kekuasaan dalam aspek hukum, yakni memahami kekuasaan sebagai suatu wewenang. Tetapi kekuasaan dalam pengertian ini bukanlah suatu kekuasaan yang dapat berdiri sendiri, melainkan keberadaan kekuasaan tidak dapat dipisahkan dari lembaganya. Oleh karena itu, kekuasaan dalam arti wewenang dikatakan sebagai suatu kekuasaan yang telah dilembagakan. Bagir Manan berpendapat bahwa wewenang *(bevoegdheid)* dalam makna kekuasaan *(macht)* berbeda dengan wewenang *(bevoegdheid)* dalam makna tugas *(took)* dan hak *(recht).* Karena wewenang *(bevoegdheid)* dalam makna kekuasaan *(macht)* ada pada organ *(orgaan),* sedangkan wewenang *(bevoegdheid)* dalam makna tugas *(taak)* dan hak *(recht)* ada

[8] Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Uodang-Undang Dasar.

pada pejabat dari organ *(ambtsdrager).*[9] Dengan demikian, kekuasaan *(power)* dalam arti wewenang merupakan kekuasaan yang ditentukan berdasarkan suatu kelembagaan atau organnya, misalnya wewenang DPR.

Sedangkan kekuasaan dalam arti hak sebagai bagian dari pemahaman kekuasaan dalam aspek hukum merupakan hak-hak yang dapat diakui keberadaannya oleh hukum. Salmond misalnya, sebagaimana yang dikutip oleh Lili Rasjidi, yang berpendapat bahwa kekuasaan merupakan hak sebagai kepentingan yang diakui dan dilindungi oleh hukum. Sementara Allend menganggap hak sebagai suatu kekuasaan berdasarkan hukum, yang dengannya seorang dapat melaksanakan kepentingannya *(the legally guaranteed power to realize an inferest).*[10] Demikian juga Van Apeldoom dalam konteks yang tak jauh berbeda, mengatakan hak sebagai kekuasaan, yakni suatu kekuasaan yang bercita-citakan keadilan.[11]

Lalu Apeldoom menambahkan, bahwa hak diartikan kekuasaan karena dengan hak tersebut seseorang dapat menjaga keseimbangan antara kepentingan pribadinya dengan pihak lain.[12] Kepentingan pribadi yang merupakan

---

9 Bagir Manan, Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, FSH UII Press, Yogyakarta, 2002, Hlm. 69-70.

10 Lili Rasjidi, *Dasar-dasar Filsafat Hukum,* Rajawali Press, Jakarta, 1988, Hlm. 45

11 L. J van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum,* Noordhoff-Kolff NV, Jakarta, 1958, Hlm. 64

12 Hak berarti kekuasaan; akan tetapi bukan berarti bahwa hak dan kekuasaan merupakan perkataan hal yang satu dan sama. Hak adalah kekuasaan, akan tetapi kekuasaan tidak selamanya hak. *Might is Not right,* kata pepatah Inggris yang terkenal. Pencuri berkuasa atas barang curiannya, akan tetapi belum berarti ia berhak atas barang itu. *Ibid.* Hlm. 55-56.

hak asasi yang harus dihormati keberadaannya oleh pihak lain, begitu juga sebaliknya. Tanpa adanya hak-hak tersebut, akibatnya akan memunculkan perilaku atau tindakan semena-mena, yang pada gilirannya dapat mengganggu ketertiban dan keamanan dalam pergaulan hidup manusia. Singkatnya, hak dalam artian kekuasaan adalah hak-hak yang berada pada suatu pihak yang diakui keberadaanya oleh pihak lain berdasarkan hukum.

Di samping melihat pemahaman konsep kekuasaan lewat aspek sosial, politik dan hukum, menjadi komplit kiranya jika melihat bagaimana pula pemahaman konsep kekuasaan dalam konteks Islam. Makna kekuasaan dalam konteks Islam hampir tidak dibedakan dengan makna pemerintahan. lndikasi tersebut dapat dianalisis dari berbagai pandangan pakar politik Islam, salah satunya adalah Muhammad Al-Mubarak dalam bukunya yang berjudul *Nizham Al-Islam, Al-Mulk wa Ad-Daulah,* berpendapat: *Kekuasaan atau pemerintahan merupakan sifat orang yang mengurus administrasi negara, mengatur urus-urusannya, memutuskan problema-problema dan permasalahan-permasalahan dalam hubungan-hubungan anggota bangsa, urusan-urusan penghidupan, kemakmuran dan membela mereka serta dalam hubungan-hubungan antara mereka dengan negara-negara dan bangsa-bangsa lain.*[13]

Sementara untuk istilah "kekuasaan" atau "pemerintahan" itu sering diungkapkan dengan istilah *al-Sulthaniyyah,* istilah *al-Mulk* yang digunakan lbnu Taimiyah,

[13] Muhamnutd Al-Mubarak, *Nlzham AI-Islam, AI-Mulk wa Ad-Daulah,* (Alih Bahasa Firman Hariyanto), Pustaka Mantiq, Solo, 1995, Hlm. 6.

atau *al-Khilafah* menurut Ibnu Khaldun. Kekuasaan dalam arti *al-Khilafah* merupakan kekuasaan untuk melindungi agama dan mengatur dunia dengannya sebagai penganti Sang Pemilik Hukum, yaitu Allah.[14] Pemahaman kekuasaan dengan konteks demikian cukup beralasan, karena dalam sistem Islam pemegang kekuasaan yang tertinggi adalah Sang Pencipta, atau dengan kata lain sistem Islam menganut konsep kedaulatan Tuhan *(Godsouvereiniteit).*

Jelasnya, berbagai pandangan di atas memberikan indikasi bahwa kekuasaan itu telah dirumuskan dalam berbagai aspek, yang masing-masingnya memiliki pendekatan tersendiri. Tetapi seringkali pendekatan kekuasaan dalam aspek hukum atau yuridis tidak dapat meninggalkan pendekatan kekuasaan dari aspek politis. Hal itu karena pada dasarnya pendekatan mengenai kekuasaan berada pada batas antara pengetahuan hukum (Hukum Tata Negara) dengan pengetahuan politik (Ilmu Pemerintahan). Karenanya juga, pemahaman tentang kekuasaan seringkali dilakukan melalui pendekatan yuridis dan politis.

Sungguhpun makna kekuasaan itu banyak mendapat perbedaan definisi dari berbagai ahli serta pendekatannya masing-masing, pada dasarnya esensi kekuasaan itu sama. Esensi kekuasaan adalah relasi antara sekurang-kurangnya dua bagian yang tidak sama (*uniqual*), di mana salah satu darinya menundukkan kemauan dan perilakunya pada kemauan dan perilaku yang lain. Penundukkan itu

[14] Bandingkan dengan pendapat At-Tatazani yang mendefenisikan al-Khalifah sebagai kepemimpinan umum dalam mengurus agama dan dunia, menggantikan Nabi SAW, *Ibid.* Hlm. 70-71.

kadangkala bersifat permanen, seperti hubungan kekuasaan dalam konsep kedaulatan Tuhan *(Godsollvereiniteit),* dan kadangkala bersifat temporer, seperti hubungan kekuasaan antara rakyat dengan pemerintah dalam konsep kedaulatan rakyat *(Volkssouvereiniteit).* Dalam hal ini, di satu sisi pemerintah memiliki kekuasaan untuk menyelenggarakan tata kehidupan rakyat, di sisi lain rakyat pun memiliki kekuasaan (hak) untuk memilih pemimpin yang dikehendakinya.

Dalam suatu negara modern, mayoritas pembentukan kekuasaan dilakukan seiring dengan pembentukan lembaga-lembaga atau badan-badan (organisasi negara) yang memperoleh kekuasaan tersebut. Lembaga atau badan organisasi negara itu,[15] dalam perkembangan selanjutnya

[15] John Locke mengemukakan adanya tiga macam kekuasaan dalam negara yang harus diserahkan kepada badan yang masing-masingnya berdiri sendiri yaitu kekuasaan legislatif (membuat undang-undang), kekuasaan eksekutif (melaksanakan undang-undang) dan kekuasaan federatif (keamanan dan hubungan luar negeri). Menurut Montesquieu kekuasaan (fungsi) di dalam negara itu dibagi ke dalam kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan judisiari (mengadili atas pelanggaran-pelanggaran bagi undang-undang). Dalam S.F. Marbun dan Moh. Mahfud MD, *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara,* Liberty, Yogyakarta, 2000, Hlm. 42-43. Van Vollenhoven membagi kekuasaan negara menjadi empat bentuk kekuasaan *(Catur Praja),* yaitu Pemerintahan *(bestuur),* Perundang-undangan, Kepolisian dan Pengadilan. Dalam Wiryono Prodjodikoro, *Asas-asas Hukum Tata Negara Indonesia,* Dian Rakyat, Jakarta, 1989, Hlm. 17. logemann membagi kekuasaan negara ke dalam lima fungsi *(Panca Praia),* yaitu: Fungsi Perundangan *(wetgeving),* Fungsi Pelaksana (eksekutif), Fungsi Pemerintahan (dalam arti sempit), Fungsi Peradilan, dan Fungsi Kepolisian. Sedangkan A. M. Donner mengemukakan teori *Dwi Praja,* yaitu kekuasaan menentukan politik negara (menentukan tugas alat-alat perlengkapan negara) dan kekuasaan menyelenggarakan tugas-tugas tersebut. Lihat Soehino, *Asas-Asas Hukum Tata Pemerintahan,* Liberty, Yogyakarta, 1984, Hlm. 8-9.

dikenal dalam beberapa bentuk. Ada lembaga legislatif, eksekutif, judikatif, federatif, kepolisian, dan sebagainya. Namun, yang paling menonjol dalam perkembangan negara modern sekarang hanyalah tiga bentuk lembaga kekuasaan, yaitu lembaga legislatif, eksekutif dan judikatif.

Menurut sebagian paham ketatanegaraan, ketiga lembaga kekuasaan ini terpisah antara satu dengan yang lain, sedangkan menurut sebagian yang lain hanyalah terpisah dalam arti formil. Dalam teori John Locke (dikutip dari S.F. Marbun dan Moh. Mahfud MD, 2002:42-43) bahwa paham yang memisahkan secara tidak formil tersebut dikenal dengan istilah ajaran tentang pemisahan kekuasaan *(separation of power)*, sementara Ismail Suny (1986:21) menyatakan bahwa "paham yang hanya memisahkan dalam arti formil dikenal dengan ajaran pembagian kekuasaan *(division of power* atau *distribution of power).*

Negara Republik Indonesia sendiri tidak mengenal adanya pemisahan kekuasaan. Argumentasi (*separation of power*) tersebut dapat diperhatikan dari penentuan kekuasaan terhadap lembaga-lembaga negara seperti halnya termuat dalam UUD 1945. Misalnya, Presiden mengesahkan rancangan undang-undang (RUU) yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang, padahal jika berpedoman kepada paham pemisahan kekuasaan (*separation of power*) maka wewenang untuk mengesahkan RUU (Rancangan Undang-undang) tersebut berada di tangan DPR (Dewan Perwakilan Rakyat) sebagai lembaga legislatif. Demikian juga, bahwa dalam hal mengangkat duta dan menerima penempatan duta negara lain, harus

memperhatikan pertimbangan DPR, sementara kekuasaan tersebut menjadi milik Presiden sebagai lembaga eksekutif menurut fahaman pemisahan kekuasaan Montesquieu.[16]

Oleh karena itu, cukup argumentatif jika Ismail Suny (1986:21) menegaskan bahwa dalam UUD 1945 tidak dikenal adanya pemisahan kekuasaan dalam arti materil, tetapi pemisahan kekuasaan yang dilaksanakan adalah pemisahan dalam bentuk formil. Hal yang sama juga dikatakan oleh Jennings, bahwa pada umumnya di Indonesia tidak pernah dilaksanakan pemisahan kekuasaan dalam arti materil kecuali dalam bentuk formil (*divison of power*).

Dengan menganut pembagian kekuasaan atau pemisahan kekuasaan dalam arti formil, dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, kekuasaan penyelenggaraan negara didistribusikan kepada beberapa lembaga negara. Sebelum amandemen UUD 1945 pada tahun 2002, kekuasaan tersebut didistribusikan kepada MPR, DPR, Presiden, Dewan Pertimbangan Agung (DPA), Mahkamah Agung (MA) dan Badan Pemeriksa Kewangan (BPK). Sedangkan sesudah amandemen 2002, kekuasaan tersebut didistribusikan kepada tujuh lembaga yaitu MPR, DPR, Presiden, Mahkamah Agung (MA), Badan Pemeriksa Kewangan (BPK), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan Mahkamah Konstitusi (MK).

Pendistribusian kekuasaan antar lembaga-lembaga negara tersebut mengindikasikan kalau masing-masing lembaga berdiri sendiri secara formil, namun memiliki

---

[16] Montesquieu berpendapat bahwa kekuasaan (fungsi) di dalam negara itu dibagi ke dalam kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan judisiari (mengadili atas pelanggaran-pelanggaran bagi undang-undang)

keterkaitan erat antara satu sama lain dalam menjalankan kekuasaannya, atau dengan kata lain, adanya percampuran kewenangan secara materil. Meskipun tidak ada pemisahan kekuasaan secara materil, namun bukan berarti terjadi adanya bentuk wewenang subordinatif di antara lembaga tersebut. Khususnya antara DPR dengan Presiden, di mana DPR tidak dapat dibubarkan oleh Presiden dan Presiden pun tidak bertanggungjawab kepada DPR.

Pendistribusian kekuasaan kepada lembaga-lembaga negara tersebut dijalankan pada tingkat nasional (pusat atau federal), di mana mekanisme serta kedudukannya sebagai alat perlengkapan dalam struktur negara Republik Indonesia meneruskan UUD 1945 sebagai asasnya dan kemudian terbentuk konstitusi negara. Tetapi mengingat negara merupakan suatu organisasi besar, sudah merupakan konsekuensi logis jika organisasi besar itu dibagikan kepada bagian-bagian organisasi yang lebih kecil menurut besar dan kecilnya organisasi. Hal itu dikarenakan, selain luasnya wilayah (termasuk juga besarnya jumlah penduduk) negara Indonesia, juga terdapat pula ruang lingkup kerja yang besar dari masing-masing organisasi.

Menyadari hal itu, jauh sebelumnya, penggagas-penggagas Republik Indonesia ini telah memformulasikan adanya pembagian organisasi negara Indonesia ke dalam beberapa bentuk daerah, atau konsep pembagian daerah sebagaimana tertuang dalam Pasal 18 UUD 1945. Tetapi upaya pemberian wewenang atau pendelegasian kekuasaan kepada organisasi negara yang lebih kecil itu tidak akan efektif tanpa diikuti pula dengan mempersiapkan perangkat-

perangkatnya. Dengan demikian, jelaslah dalam sistem ketatanegaraan Indonesia tidak saja adanya pembagian organisasi pemerintahan tetapi juga adanya pemberian wewenang kepada lembaga-lembaga tertentu untuk menjalankan organisasinya.

Menurut UUD 1945, organisasi pemerintahan yang lebih kecil atau pada tingkat daerah dikatakan sebagai Pemerintahan Daerah atau pemerintahan negara bagian. Adapun perangkat-perangkat organisasi pemerintahan daerah, seperti ditegaskan dalam beberapa peraturan perundang-undangan, pada dasarnya terdiri dari Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Penggunaan kedua perangkat organisasi atau lembaga kekuasaan dalam pemerintahan daerah dimaksudkan sebagai refleksi dari adanya dua lembaga kekuasaan yang sama pada tingkat pusat. Jika pada tingkat pusat, DPR dan Presiden sebagai dua lembaga yang posisinya sama tinggi dan berperan dalam mengambil kebijakan penyelenggaraan pemerintahan negara, Presiden menempati posisi eksekutif dan DPR di posisi legislatif maka DPRD dan Kepala Daerah pun demikian adanya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Jadi, hubungan antara DPRD dan Kepala Daerah seharusnya berpedoman pada hubungan antara DPR dan Presiden, selain sama-sama sebagai lembaga kekuasaan yang mandiri secara formil, memiliki percampuran kewenangan secara materil, juga tidak ada wewenang subordinatif di antara keduanya. Khususnya dalam hal wewenang subordinatif ini, maksudnya Kepala Daerah tidak

dapat memberhentikan DPRD dan Kepala Daerah juga tidak bertanggung jawab kepada DPRD. Dengan begitu, meskipun tidak terjadi pemisahan kekuasaan dalam arti materiil, namun terdapat batas-batas yang tidak boleh dilewati oleh kedua lembaga ini dalam menjalankan kekuasaannya.

Akan tetapi, dalam perkembangan pemerintahan daerah di Indonesia khususnya setelah kembali menjalankan UUD 1945 berdasarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959, konsep tentang hubungan kekuasaan *(gezagverhouding)* antara DPR dengan Presiden yang tertuang dalam UUD 1945 tidak terimplementasi dengan baik. Begitu juga di peringkat daerah, konsep hubungan kekuasaan antara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dengan Kepala Daerah tidak terimplementasi dengan sempurna. Implementasinya kadang-kadang menempatkan kekuasaan Kepala Daerah jauh lebih kuat *(executive heavy)* dari kekuasaan DPRD, dan terkadang sebaliknya, di mana kekuasaan DPRD jauh lebih kuat, bahkan telah terjadi suatu bentuk subordinasi antara keduanya.

Contoh kasus pertama ialah, pada pemilihan Gubernur Provinsi Jambi tahun 1979. Waktu itu terdapat beberapa orang anggota DPRD dari Fraksi Karya Pembangunan (Golkar) yang tidak memilih calon yang telah ditentukan oleh Pemerintah. Akibatnya, setelah calon tersebut menduduki posisi Gubernur Provinsi Jambi, maka beberapa anggota DPRD dari Fraksi Karya Pembangunan yang tidak memilihnya itu diberhentikan (di-*recall*) dari keanggotaan DPRD Provinsi Jambi. Kasus ini mempertontonkan betapa kuatnya posisi

Kepala Daerah. Meskipun pada dasarnya DPRD merupakan lembaga yang sama derajatnya dengan Kepala Daerah, namun kenyataannya DPRD berada di bawah bayang-bayang kekuasaan Kepala Daerah. Ini dikarenakan anggota DPRD itu dipilih tidak menerusi pemilihannya atau pemilih.

Contoh kasus kedua ialah pemberhentian Walikota Surabaya, Bambang D.H. pemberhentian ini dilakukan karena yang bersangkutan tidak mau merevisi laporan pertanggungjawaban (LPJ) tahunan, lantaran merasa baru sebulan menjabat sebagai Walikota menggantikan Walikota sebelumnya yang juga dilengserkan dari jabatannya. Maka lewat rapat paripurna DPRD Kota Surabaya tanggal 12 Juli 2002, DPRD memutuskan pengusulan pemecatannya tersebut kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri. Tetapi belum lagi turun pengesahan pemberhentiannya dari Presiden, DPRD telah memutuskan bahwa posisi, wewenang dan tanggung jawab Walikota untuk sementara diisi Sekretaris Kota Surabaya. Kasus pemberhentian Walikota Surabaya ini menampilkan cerita sebaliknya, di mana DPRD memiliki posisi yang kuat sehingga Kepala Daerah (pihak eksekutif) berada di bawah bayang-bayang kekuasaan DPRD. (dikutip dari surat kabar Suara Merdeka tanggal 12 Juli 2002)

Kedua contoh kasus tersebut hanyalah sebagian kecil dari sejumlah besar kasus yang bermunculan dalam hubungan kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah sebagai perangkat pemerintahan daerah. Kedua contoh tersebut juga mengindikasikan bahwa pendistribusian

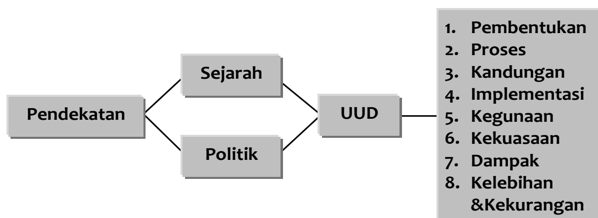
kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah tidak seimbang. Bagaimana dapat dikatakan seimbang, jika keberadaan suatu lembaga kekuasaan itu masih subordinatif terhadap lembaga lainnya. Sulit bagi DPRD untuk menjalankan fungsi kontrolnya terhadap Kepala Daerah, karena Kepala Daerah dapat memberhentikan keanggotaan DPRD. Sementara itu, pendistribusian kekuasaan seimbang yang dimaksukan dapat terealisasi ketika antar lembaga kekuasaan dapat menjalankan fungsinya masing-masing dan dapat menciptakan mekanisme *checks and balances.* Pendistribusian kekuasaan yang seimbang dimaksudkan untuk menghindari terjadinya pemusatan kekuasaan pada satu tangan. Ini karena pemusatan kekuasaan menurut Bertrand Russel dalam bukunya berjudul *The Practice and theory of Bolshevism* (Terjemahan Mohammad Oemar dkk, 1995: 246) menjelaskan bahwa pemusatan kekuasaan akan cenderung melahirkan kekerasan dalam pelaksanaannya, sekaligus dapat menghilangkan batas-batas kekuasaan itu sendiri.

Melalui implementasi yang terjadi, terungkap suatu kenyataan bahwa pendistribusian kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah sudah tidak sesuai lagi atau telah bergeser dari konsep pendistribusian kekuasaan antara DPR dan Presiden menurut UUD 1945, terlepas dari seimbang atau tidaknya. Memang UUD 1945, khususnya sebelum amandemen 2002, tidak merinci bagaimana konsep pendistribusian kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah. Namun dikarenakan UUD 1945 sebagai konstitusi

negara, seharusnya semua ketentuan dan praktik yang dilakukan tidak boleh bertentangan dengannya. Untuk itu, konsep pendistribusian kekuasaan antara DPR dan Presiden tetap menjadi landasan utama *(fundamental norms)* dalam membuat konsep pendistribusian kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah, baik melalui aturan tertulis (peraturan perundang-undangan) maupun melalui kebijakan-kebijakan.

Apabila kententuan-ketentuan yang termuat dalam UUD 1945 dapat dikalahkan atau digeser dalam implementasinya, baik oleh kebijakan-kebijakan yang bersifat politis maupun oleh peraturan perundang-undangan sendiri, berarti keinginan untuk menempatkan UUD 1945 sebagai konstitusi tertinggi *(supremacy of constitution)* hanyalah angan-angan belaka. Akhirnya, apabila konstitusi tidak lagi dianggap sebagai hal yang memiliki supremasi dalam pemerintahan negara, otomatis akibatnya juga akan mengaburkan penegakan supremasi hukum *(supremacy of law)* yang menjadi unsur terpenting dalam suatu negara hukum *(rechtsstaat, rule of law).*

Gambar: Proses Pembentukan UUD



B. Pendistribusian Kekuasaan

Konstitusi Indonesia meletakkan kekuasaan tertinggi negara berada di tangan rakyat atau apa yang disebut dengan konsep kedaulatan rakyat (*volkssouvereiniteit*). Pelaksanaan kedaulatan rakyat tersebut, menurut Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 sebelum amandemen, dilakukan sepenuhnya oleh MPR oleh karena MPR sebagai lembaga kekuasaan yang sepenuhnya melakukan kedaulatan rakyat, maka sekaligus berarti menempatkan lembaga ini sebagai lembaga kekuasaan tertinggi dalam sistem pemerintahan negara Indonesia.

Dalam sistem demokrasi, rakyat adalah pihak yang memegang kekuasaan negara, sehingga semua kebijakan-kebijakan negara berada di tangan rakyat. Tetapi untuk menciptakan suatu negara yang diperintah dan diatur langsung oleh rakyat bukanlah hal yang mudah. Selain membutuhkan adanya tingkat kemampuan dari rakyat tersebut, juga adanya kuantitas rakyat yang tidak begitu besar, inilah konsep demokrasi yang dipraktikkan oleh negara polis (*polizeistaw*) pada masa Yunani Kuno.[17] Tetapi, pada negara dengan jumlah rakyat yang banyak, Indonesia misalnya, konsep pemerintahan negara yang diperintah langsung oleh rakyat jelas tidak dapat dilakukan. Untuk itu, maka kehadiran suatu lembaga yang memegang kedaulatan rakyat tersebut menjadi penting. Pertimbangan inilah, di antaranya, yang digunakan untuk menempatkan

---

[17] Robert A. Dhl, *Democracy and its Critics,* (terjemahan oleh A rahman Zainuddin), Yayasan Obor, Jakarta, 1989, Hlm. 13-15

MPR sebagai lembaga kekuasaan yang bertindak sebagai penjelmaan rakyat di era sebelum reformasi.

C. Distribusi Kekuasaan MPR

Dalam UUD 1945, MPR ditetapkan sebagai lembaga tertinggi negara atau sebagai badan tertinggi perwakilan rakyat, yang juga sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia (*Verielingsorgan des Willens des Slaalsvolkes*). Ungkapan "MPR adalah penjelmaan seluruh rakyat Indonesia" tersebut, menurut Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, lebih tepat ditafsirkan sebagai perwakilan, sehingga MPR adalah tidak lebih dan tidak kurang daripada suatu badan perwakilan rakyat yang melaksanakan dan memegang kedaulatan atas nama seluruh rakyat Indonesia.[18]

Bertindak sebagai pemegang kekuasaan tertinggi negara, MPR memiliki kekuasaan yang luas. Kekuasaan MPR tersebut, lebih dikenal dengan tujuh kunci sistem pemerintahan negara-terdiri dari:

a. memegang kekuasaan tertinggi,
b. MPR menetapkan UUD dan GBHN,

---

[18] …istilah Majelis sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia (*Verielingsorgan des Willens des Slaalsvolkes*) yang menimbulkan berbagai macam penafsiran sebagai berikut :

1. Penafsiran yang memberikan pengertian kepada majelis, bahawa majelis itu sama atau identik dengan rakyat
2. Penafsiran yang mengartikan majelis sebagai suatu badan perwakilan rakyat yang mencerminkan kehendak rakyat kerana seluruh lapisan atau gologan rakyat akan diwakili dalam badan itu. Moh. Kusnardi dan Bintan R. Srangih, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, Hlm. 44-45

c. memilih Presiden, dan Wakil Presiden,
d. Presiden harus menjalankan haluan negara menurut garis-garis besar yang ditetapkan MPR,
e. Presiden bertunduk dan bertanggung jawab kepada MPR,
f. Presiden wajib menjalankan putusan-putusan MPR,
g. Presiden tidak *neben* akan tetapi *untergeordnet* kepada MPR.[19]

Dengan luasnya kekuasaan MPR, menurut Azhari, maka sistem pemerintahan negara Indonesia lebih tepat dikatakan sebagai sistem MPR karena semua bentuk kekuasaan bermuara pada MPR.[20] Kekuasaan yang berada di tangan MPR ini, kemudian didistribusikan kepada beberapa lembaga tinggi negara, yang meliputi Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Presiden, Mahkamah Agung (MA), Dewan Pertimbangan Agung (DPA) dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Khususnya pada bagian ini, hanya dibicarakan mengenai keberadaan DPR sebagai lembaga legislatif dan Presiden sebagai Lembaga eksekutif.

D. Distribusi Kekuasaan DPR

Keberadaan DPR, sepintas terlihat ada kemiripannya dengan konsep *Trias Politica*. Oleh karena, baik Locke maupun Montesquieu, sama-sama menggagas adanya lembaga

[19] UUD 1945 sebelum amandemen, Pasal 1 ayat (2), Pasal (3) Pasal 6 ayat (2) dan penjelasan umum tentang sistem pemerintahan negara

[20] Azhari, *Op, Cit.*, Hlm 142

negara atau legislatif yang berfungsi untuk membuat undang-undang di Indonesia, posisi lembaga tersebut ditempati oleh DPR. Namun kenyataanya terdapat perbedaan yang mendasar antara keberadaan DPR dengan konsep *Trias Politica*. Dalam praktiknya, meskipun keberadaan DPR tidak jauh dari masalah perundang-undangan, tetapi kekuasaan untuk membuat undang-undang *(legislation function)* tidak sepenuhnya diserahkan kepada lembaga ini.

Menurut UUD 1945, keberadaan DPR itu kemudian diikuti pula dengan pemberian kekuasaan berupa fungsi dan wewenang. Dalam beberapa pasal UUD 1945 dapat ditemukan adanya ketentuan-ketentuan yang berkenaan dengan fungsi dan wewenang lembaga tersebut, yaitu: memberikan persetujuan kepada Presiden untuk menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain,[21] memberikan persetujuan terhadap RUU dan Peraturan Pemerintah (PP),[22] memajukan RUU (hak inisiatif),[23] dan menyetujui APBN (hak anggaran atau budget) yang diusulkan Pemerintah.[24]

Dengan kekuasaan yang demikian, DPR tidaklah hanya berwenang dalam fungsi legislasi meskipun sebenarnya bertindak sebagai lembaga legislatif, bahkan. fungsi tersebut hanya sedikit yang dapat dijalankan DPR. Memang, menurut Jimly Asshiddieqie, dalam praktiknya tidak mudah bagi Parlemen (DPR) untuk melaksanakan fungsinya

---

[21] UUD 1945 sebelum amandemen, Pasal 11
[22] *Ibid.* Pasal 20 ayat (1) dan Pasal 22 ayat (2)
[23] *Ibid.* Pasal 21 ayat (1)
[24] *Ibid.* Pasal 23 ayat (1)

tersebut. Kenyataannya, Presiden lah yang lebih banyak mengajukan RUU.[25] Tetapi kenyataan tersebut seharusnya tidak sekaligus dapat menghilangkan kekuasaan legislatif dari tangan DPR. Tidak mengapa Presiden yang lebih banyak menggunakan hak inisiatif tersebut karena fungsi legislatif itu luas yang mencakup kegiatan pengkajian, perancangan, pembahasan dan pengesahan, meskipun begitu DPR tetap menjadi pihak yang berwenang menentukan. Dengan kata lain, seharusnya, DPR tetap memegang kekuasaan untuk membentuk undang-undang walaupun Presiden juga dapat menjalankan kekuasaan ini.

Walaupun DPR tidak dapat memenuhi fungsi utamannya, yaitu fungsi legislasi, namun dengan fungsi-fungsi yang ada telah dianggap memadai untuk menjalankan kekuasaannya sebagai sebuah lembaga negara. Oleh karena secara konstitusional, menurut Dahlan Thaib,[26] terdapat tiga fungsi yang dimiliki oleh DPR, yaitu fungsi pembentukan undang-undang (*legislation*), fungsi anggaran (*budgeter*), dan fungsi pengawasan (*supervising*). Fungsi legislatif tidak menjadi kekuasaannya, meskipun tidak terlepas darinya, namun fungsi anggaran dan fungsi pengawasan sepenuhnya menjadi kekuasaan DPR menurut UUD 1945.

---

[25] Sebagai contoh selama tahun 1970-an dan 1980-an, sekitar 95 persen Rancangan UU (RUU) yang dibahas di parlemen Perancis justru berasal dari inisiatif Pemerintah, bukan inisiatif parlemen. Sedangakn Rancangan UU yang berasal dari inisiatif parlemen yang hanya berjumlah 5 persen. Malah 3 persen di antaranya diprakasai oleh partai oposisi, itu pun untuk hal-hal yang tidak strategis. Jimly asshiddieqien, *Op.Cit*., Hlm. 186

[26] Dahlan Taib, dalam bukunya *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, Liberty, Yogyakarta 1998, hlm. 59

E. Distribusi Kekuasaan Presiden dan MPR Sebelum Amandemen

Selain kekuasaan di atas, seperti mengundang MPR untuk Sidang Istimewa guna meminta pertanggungjawaban Presiden, pada dasarnya tidak diatur dalam Batang Tubuh UUD 1945, melainkan hanya melalui bagian penjelasannya. Bahkan beberapa hak yang dimiliki oleh DPR seperti hak meminta keterangan, hak mengadakan penyelidikan atau hak angket, hak mengajukan pertanyaan dan sebagainya tidak sama sekali diatur dalam UUD 1945 tetapi hanya lewat peraturan perundang-undangan di bawah UUD, yaitu Undang-undang No. 2 Tahun 1985 tentang susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD.

Adapun mengenai kekuasaan Presiden sebagai suatu lembaga yang menempati posisi eksekutif. Menurut UUD 1945, lembaga ini memiliki kekuasaan yang begitu besar. Oleh karena itu, cukup beralasan jika ada yang memberikan prediket *executive* hanya kepadanya. Kenyataannya, Presiden bukan saja memiliki kekuasaan eksekutif (*executive power*), tetapi juga memiliki kekuasaan legislatif (*legislative power*). Bahkan dalam perkembangannya juga memiliki kekuasaan diplomatik (*diplomatic power*), kekuasaan administratif (*administrative power*), kekuasaan militer (*military power*), dan kekuasaan judisiari (*judicial power*).

Kekuasaan-kekuasaan Presiden yang begitu besar dan kuat tersebut, menurut UUD 1945 sebelum amandemen meliputi:

a. Presiden memegang kekuasaan pemerintahan (eksekutif).[27]
b. Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang (UU).[28]
c. Presiden menetapkan PP untuk menjalankan undang-undang.[29]
d. Presiden memegang kekuasaan tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara.[30]
e. Presiden dengan persetujuan DPR menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain.[31]
f. Presiden menyatakan keadaan bahaya.[32]
g. Presiden mengangkat duta dan konsul, juga menerima duta negara lain.[33]
h. Presiden memberi grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi.[34]
i. Presiden memberi gelar, tanda jasa, dan tanda kehormatan lainnya.[35]
j. Presiden berhak mengajukan pertanyaan kepada DPA.[36]
k. Presiden mengangkat dan memberhentikan menteri.[37]

---

[27] UUD 1945 sebelum amandemen, Pasal 4 ayat (1)
[28] *Ibid.* Pasal 5 ayat (1)
[29] *Ibid.* Pasal 5 ayat (2)
[30] *Ibid.* Pasal 10
[31] *Ibid.* Pasal 11
[32] *Ibid.* Pasal 12
[33] *Ibid.* Pasal 13 ayat (1) dan (2)
[34] *Ibid.* Pasal 14
[35] *Ibid.* Pasal 15
[36] *Ibid.* Pasal 16 ayat (2)
[37] *Ibid.* Pasal 17 ayat (2)

l. Presiden berhak mengajukan RAPBN.[38]

m. Presiden berhak menetapkan Perpu (Peraturan pemerintah pengganti Undang-undang) dalam hal kegentingan yang memaksa.[39]

Sebegitu besar dan kuatnya kekuasaan yang dimiliki oleh Presiden menurut ketentuan di atas. Kekuasaan tersebut baru sebatas ketentuan pasal-pasal UUD 1945, belum lagi menurut bagian Penjelasannya. Menjadi semakin besar dan semakin kuat jika kekuasaan Presiden ditambah dengan bebarapa bentuk kekuasaan menurut bagian Penjelasan UUD 1945, yaitu Presiden adalah mandataris MPR, Presiden sebagai penyelenggara pemerintahan negara tertinggi di bawah MPR, kekuasaan dan tanggung jawab dalam menjalankan pemerintahan negara berada di tangan Presiden. (C*oncentration of power and responsibility upon the President*), dan Presiden tidak bertanggungjawab kepada DPR.

Tetapi, meskipun UUD 1945 memberikan kekuasaan yang begitu besar dan kuat kepada Presiden, namun menurut Kusnardi dan Bintan R. Saragih, UUD 1945 tidak menegaskan apakah kekuasaan tersebut merupakan satu kesatuan yang tak terpisahkan, atau merupakan jabatan yang terpisah antara satu dengan yang lainnya.[40] Kondisi inilah yang dapat menciptakan berbagai interpretasi pada masa lalu.

---

[38] *Ibid.* Pasal 23 ayat (1)
[39] *Ibid.* Pasal 22 ayat (1)
[40] Kussnaardi dan Bintan R. Saragih, *Op. Cit*., Hlm. 63

Seharusnya, apabila Presiden diartikan sebagai lembaga yang memiliki kekuasaan pemerintahan yang luas, dalam satu kesatuan, maka bentuk-bentuk kekuasaan lain dapat dijalankan guna mendukung peran pemerintahannya. Tetapi, di sini, Presiden hanya dapat menjalankan sebagian bentuk-bentuk kekuasaan lain dalam kondisi tertentu. Sebaliknya apabila Presiden diartikan dapat memiliki bentuk-bentuk kekuasaan lain secara terpisah, seharusnya pelaksanaan kekuasaan lainnya itu harus dipertanggungjawabkan juga kepada MPR. Jadi, selain pertanggungjawaban atas pelaksanaan pemerintahan, Presiden juga memberikan pertanggungjawaban pelaksanaan kekuasaan legislatif, judikatif atau lainnya.

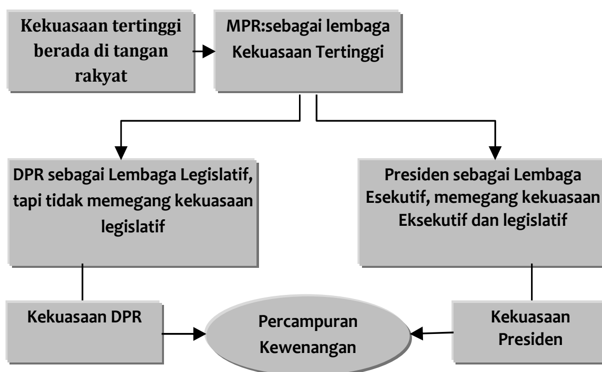
Sistem pendistribusian kekuasaan negara antara DPR dan Presiden di atas, memperlihatkan bahwa antara keduanya tidak terjadi bentuk pemisahan kekuasaan (*separation of power*) kecuali bentuk pendistribusian kekuasaan (*distribution of power*). Bentuk pendistribusian kekuasaan antara DPR dan Presiden sedikit ada kemiripannya dengan konsep *Trias Politica*, tetapi antara keduanya tidak dapat dipersamakan, seperti dijelaskan sebelumnya. Dalam hal ini, memang DPR dan Presiden sama-sama merupakan lembaga kekuasaan yang berdiri sendiri, yakni DPR sebagai lembaga legislatif dan Presiden sebagai lembaga eksekutif, bahkan antara keduanya tidak terdapat wewenang subordinatif[41] akan tetapi dalam pelaksanaan fungsi antara keduanya,

[41] Dalam bagian Penejelasan UUD 1945 dikatakan bahawa Presiden tidak bertanggungjawab kepada DPR. Kemudian DPR tidak dibubarkan oleh Presiden

terdapat adanya percampuran kewenangan sebagai wujud dari pelaksanaan prinsip *checks and balances*. Presiden dalam hal tertentu dapat melakukan wewenang yang pada dasarnya menjadi wewenang DPR, begitu juga sebaliknya.

Dengan demikian, menurut UUD 1945 sebelum amandemen, kekuasaan (kedaulatan) yang pada dasarnya milik rakyat (*volkssouvereiniteit*) dilaksanakan oleh MPR sebagai lembaga tertinggi negara. MPR, kemudian, mendistribusikan sebagian kekuasaan tersebut kepada beberapa lembaga tinggi negara, khususnya dalam hal ini kepada DPR dan Presiden. Berarti, DPR dan Presiden hanyalah menjalankan sebagian kekuasaan yang didistribusikan oleh MPR kepadanya, yang hakikatnya merupakan kekuasan (kedaulatan) rakyat. Bentuk pendistribusian tersebut dapat digambarkan sebagai berikut:

Gambar:
Bentuk Distribusi Kekuasan Antara DPR dan Presiden Menurut UUD 1945 Sebelum Amandemen 2002



Catatan : arah mata panah menunjukkan hubungan saling mempengaruhi

Gambar di atas memperlihatkan bahwa kekuasaan yang dimiliki oleh Presiden jauh lebih kuat dibandingan dengan kekuasaan milik DPR. Kuatnya kekuasaan Presiden, bukannya terletak pada banyaknya bidang yang ia kuasai, tetapi karena Presiden memegang kekuasaan ganda jika ditinjau dari asal mula pendistribusian kekuasaan tersebut. Presiden tidak saja memegang kekuasaan eksekutif tetapi juga memegang kekuasaan legislatif.[42] Sebaliknya DPR, meskipun sebagai lembaga legislatif namun tidak memegang kekuasaan legislatif melainkan hanya menjalankan sebagian fungsinya saja.[43]

Pendistribusian kekuasaan seperti itu pada gilirannya menciptakan ketiadaan dalam perimbangan kekuasaan (*balancing of power*), walaupun di antara DPR dan Presiden masih dimungkinkan adanya upaya berupa prinsip pelaksanaan *checks and balances* melalui bentuk percampuran kewenangan. Ada beberapa indikasi mengenai ketidakseimbangan dalam pendistribusian kekuasaan antara DPR dan Presiden, yaitu;

a. DPR sebagai lembaga yang berada di posisi legislatif tidak memegang kekuasaan legislatif namun hanya menjalankan sebagiannya saja, seperti menyetujui RUU dan memajukan RUU, karena pemegang kekuasaan ini berada di tangan Presiden. Presiden mempunyai hak menyetujui RUU dan memajukan RUU, juga mengesahkan RUU menjadi undang-undng. Di sinilah ketidakberdayaan DPR, meskipun suatu RUU telah

[42] UUD 1945 sebelum amandemen, Pasal 4
[43] *Ibid.* Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 21 ayat (2)

disetujui namun tidak disahkan Presiden, maka RUU tersebut tidak boleh dimajukan dalam persidangan masa itu atau "dipeti-eskan" dahulu.

b. Dalam bentuk percampuran kewenangan, ternyata lebih banyak Presiden yang mencampur kewenangan DPR dibandingkm kewenangan Presiden yang dicampuri oleh DPR. Selain berperan penting dalam pembentukan undang-undang, Presiden juga dapat menetapkan PP dan menetapkan Perpu. Sedangkan DPR hanya berwenang menyetujui pernyataan Presiden tentang diadakannya perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain, itupun jika kekuasaan itu dianggap milik Presiden (lembaga eksekutif).

c. Selebihnya, Presiden memiliki kekuasaan yang begitu luas tanpa dapat dikontrol oleh lembaga lainnya, seperti memegang kekuasaan tertinggi militer, mengangkat duta dan konsul, menerima duta negara lain, memberi grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi, memberi gelar, tanda jasa, dan tanda kehormatan lainnya, serta mengangkat dan memberhentikan menteri. Meskipun kekuasaan-kekuasaan tersebut dapat dianggap menjadi bagian dari kekuasaan Presiden sebagai Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan, namun tanpa adanya pembatasan yang jelas menurut ketentuan konstitusi maka kekuatiran akan terjadinya penyimpangan dapat dibenarkan (*power tends to corrupt and absolute power tends to corrupt absolulely*).[44]

---

[44] Jhon Emerick Edward Dalberg Acton (Lord Acton), *Essay in Freedom and Power* (1995), dalam Sjachran Basah, *Ilmu Negara, Pengantar, Metode dan*

Wujud ketidakseimbangan itulah yang terjadi dalam pendistribusian kekuasaan antara DPR dan Presiden menurut UUD 1945 sebelum amandemen. Meskipun dominasi kekuasaan berada di tangan Presiden, tetapi antara keduanya tidak ditemukan adanya ketentuan pasal yang mengatur wewenang subordinatif antara keduanya, apalagi memperhatikan ketentuan bagian Penjelasan UUD 1945 yang mengatakan bahwa Presiden tidak bertanggungjawab kepada DPR, dan DPR pun tidak dapat dibubarkan oleh Presiden. DPR juga tidak dipilih oleh Presiden, dan Presiden pun demikian. Presiden dipilih oleh MPR maka berarti MPR juga yang dapat memberhentikannya. Meskipun DPR menjadi bagian dari MPR, tetapi MPR bukan DPR. Keduanya berbeda, baik dari sisi fungsi maupun dari sisi keanggotaan. Dipandang dari sisi fungsi, MPR memiliki fungsi yang lebih tinggi daripada DPR. MPR adalah penjelmaan seluruh rakyat (*Vertelingsorgan des Willens des Staatsvolkes*) **yang merupakan pusat tertinggi kekuasaan negara, sedangkan DPR hanyalah bagian dari perwakilan rakyat yang memegang sebagian dari kekuasaan itu pula. MPR memegang fungsi yang lebih tinggi dan lebih mulia, di antaranya menetapkan UUD, GBHN dan memilih Presiden, tetapi DPR hanya menyetujui RUU, mengesahkan anggaran dan sebagainya. Sedangkan dipandang dari sisi keanggotaanya, tidak semua anggota MPR menjadi anggota DPR, namun semua anggota DPR sekaligus menjadi anggota MPR. Dengan demikian, anggota MPR lebih besar dari jumlah anggota DPR. Anggota**

Sejarah Perkembanganya, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994, Hlm. 95

MPR terdiri anggota DPR ditambah dengan utusan daerah dan utusan golongan.[45] Maksud penambahan tersebut, menurut penjelasan pasalnya, agar supaya seluruh rakyat, seluruh golongan, dan seluruh daerah akan mempunyai wakil dalam MPR, sehingga lembaga ini betul-betul dapat dianggap sebagai penjelmaan rakyat. Oleh karena itu, dalam praktiknya pada masa Orde Baru, keanggotaan MPR dari utusan daerah dan utusan golongan sama banyaknya dengan jumlah keanggotaan DPR.[46]

Disinilah letaknya untuk menguji apakah DPR dapat memilih atau memberhentikan Presiden. Dengan hanya memiliki jumlah anggota 50% dari seluruh jumlah anggota MPR, DPR otomatis tidak dapat melakukan proses pemilihan atau pemberhentian Presiden karena tidak mencapai kuorum persidangan. Proses itu baru dapat dilaksanakan apabila ditambah dengan sejumlah anggota MPR lainnya sehingga mencapai kuorum. Apabila telah ditambah oleh anggota MPR lainnya, jelas berarti proses pemilihan atau pemberhentian Presiden bukan oleh DPR melainkan dilakukan oleh MPR.

F. Kedudukan MPR, DPR dan Presiden Setelah Amandemen

Akan tetapi, setelah amandemen tepatnya selesai amandemen keempat tanggal 10 Agustus 2002, pendistribusian kekuasaan antara lembaga-lembaga

---

[45] UUD 1945 sebelum amandemen, Pasal 2 ayat (1)

[46] Sebagai contoh hasil pemilu Tahun 1977, jumlah anggota DPR sebanyak 460 demikian juga jumlah MPR selain anggota DPR yaitu berjumlah 460

negara mengalami perubahan yang signifikan, bahkan telah terjadi bentuk penambahan dan pengurangan. Dalam hal penambahan, terdapat beberapa lembaga kekuasaan baru, seperti MK.

Sebaliknya dalam hal pengurangan, telah ditiadakannya DPA dan keanggotaan MPR utusan golongan. Adapun mengenai keanggotaan MPR utusan daerah diganti dengan nama DPD, tetapi tidak diangkat melainkan dipilih langsung oleh rakyat dalam Pemilu.[47] Penambahan dan pengurangan juga terjadi dalam fungsi dan wewenang. MPR tidak lagi memiliki fungsi dan wewenang seperti sebelumnya, yakni memegang kekuasaan tertinggi atas nama rakyat, tetapi telah dikurangi hanya pada fungsi dan wewenang berdasarkan UUD, yaitu : a. mengubah dan menetapkan UUD, b. melantik Presiden/Wakil Presiden, dan c. memberhentikan Presiden/ Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD.[48]

MPR tidak lagi mempunyai kekuasaan untuk memilih Presiden, dan sekaligus pula tidak berwenang untuk memberhentikannya, kecuali berdasarkan ketentuan UUD. MPR sudah tidak berposisi sebagai lembaga tertinggi negara yang sepenuhnya menjalankan kedaulatan rakyat, sekaligus juga bukan lagi sebagai penjelmaan seluruh rakyat.[49] Begitu juga ketentuan mengenai Presiden sebagai mandataris MPR,

---

[47] Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang. UUD 1945 sesudah amandemen, Pasal 2 ayat (1)

[48] *Ibid.* Pasal 3 ayat (1), (2) dan (3)

[49] Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar, *Op.Cit.,* Pasal 1 ayat (2)

yang harus bertunduk dan bertanggung jawab kepada MPR, sebagaimana dituangkan dalam bagian Penjelasan UUD 1945 sebelumnya telah ditiadakan seiring dengan ditiadakannya keberadaan bagian Penjelasan tersebut dari UUD 1945. Penambahan dalam kewenangan, terlihat dalam lembaga kehakiman yang telah memiliki fungsi dan kewenangan yang jelas dari sebelumnya.

Khusus dalam hal pendistribusian kekuasaan antara DPR dengan Presiden, UUD 1945 hasil amandemen telah kembali menempatkan suatu kekuasaan kepada pemegang yang sebenarnya, dan juga ada upaya untuk menyeimbangkan pendistribusian kekuasaan kalau tidak bisa dikatakan sebagai upaya menuju pada pemisahan kekuasaan *(separation of power)* antara kedua lembaga negara tersebut. Adapun ketentuan-ketentuan UUD 1945 mengenai perubahannya, tepatnya mengenai kekuasaan DPR, meliputi :

a. Dapat melakukan *impeachment* terhadap Presiden dan/atau Wakil Presiden sesuai dengan alasan yang ditentukan UUD 1945,[50]
b. Memegang kekuasaan membentuk undang-undang, [51]
c. Menyetujui RUU bersama Presiden,[52]
d. Mengajukan RUU,[53]
e. Menyetujui PP,[54]

---

[50] *Ibid.* Pasal 7A
[51] *Ibid.* Pasal 20 ayat (1)
[52] *Ibid.* Pasal 20 ayat (2)
[53] *Ibid.* Pasal 21 ayat (1)
[54] *Ibid.* Pasal 22

f. Membahas dan Menyetujui RUU APBN yang diusulkan Presiden, dengan memperhatikan pertimbangan DPD[55]
g. Menetapkan tiga Hakim Konstitusi dari DPR,[56]
h. Memberikan persetujuan kepada Presiden untuk menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain, serta membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang,[57]
i. Memberikan pertimbangan dalam pengangkatan duta dan menerima penempatan duta negara lain,[58]
j. Memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam hal pemberian amnesti dan abolisi,[59]
k. Menyetujui calon hakim agung yang diusulkan oleh Komisi Yudisial[60] dan
l. Menyetujui pengangkatan dan pemberhentian anggota Komisi Yudisial.[61]

"Tuan rumah yang kembali mendapatkan hak kepemilikan atas rumahnya", itulah ungkapan yang tepat bagi keberadaan DPR sesudah proses amandemen UUD

[55] *Ibid.* Pasal 23 ayat (2). Pasal 23 ayat (3)
[56] *Ibid.* Pasal 24C ayat (3)
[57] *Ibid.* Pasal 11 ayat (1) dan (2)
[58] *Ibid.* Pasal 13 ayat (2) dan (3)
[59] *Ibid.* Pasal 14 ayat (2)
[60] *Ibid.* Pasal 24A ayat (3)
[61] *Ibid.* Pasal 24B ayat (3)

1945. Memang amandemen tersebut tidak meletakkan semua urusan legislatif kepada DPR, tapi setidaknya sebagai lembaga legislatif maka DPR lebih berhak untuk memegang kekuasaan itu. Dapat dimaklumi kenapa semua urusan legislatif tidak diserahkan kepada DPR. Oleh karena, di samping Presiden sebagai pihak pemerintahan yang lebih banyak mengetahui kondisi di lapangan yang perlu atau kurang untuk dibuatkan undang-undangnya apalagi dikaitkan dengan fungsi pemerintah menurut konsep *welfare state*, juga perlunya dibarengi oleh tingkat kemampuan pihak legislatif sendiri untuk melaksanakan semua kegiatan yang berhubungan dengan fungsi legislatif ini.

Tidaklah bermaksud untuk merendahkan martabat DPR, namun berkaca pada Amerika Serikat sebagai negara yang sudah merdeka lebih dari 200 tahun, ternyata belum bisa mengoptimalkan kongresnya sebagai pihak yang lebih berperan dalam menjalankan fungsi legislatif, sebagaimana dapat dilihat pada hasil penelitian Jimly Asshiddieqie di atas. Tentunya, untuk menuju ke sana, rekrutmen politik dan persyaratan calon anggota legislatif yang berkualitas dari segi pendidikan dan pengalaman, merupakan langkah utama yang seharusnya dilakukan. Tetapi hal itu sekali lagi, tidak mudah. Kenyataannya sistem rekrutmen calon anggota legislatif Indonesia hanya baru sampai pada persyaratan berijazah SLTA (*senior high school*).[62]

Amandemen UUD 1945 juga melahirkan sejumlah hak yang lebih *linear* dari sebelumnya kepada DPR. Hak-hak tersebut; hak interpelasi, hak angket dan hak

[62] Undang-undang No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilu, Pasal 60 huruf e

menyatakan pendapat, hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, serta hak imunitas.[63] Hal tersebut diberikan kepada DPR dengan tujuan sebagai instrumen untuk menjalankan berbagai kewenangan yang dimilikinya. Wewenang DPR yang sudah begitu luas, yakni mencakup legislasi, anggaran dan pengawasan, tidak bisa dilaksanakan sebagaimana mestinya, tanpa diiringi dengan pemberian hak. Misalnya, wewenang legislatif diikuti oleh hak inisiatif, wewenang anggaran diikuti oleh hak mengajukan pertanyaan, wewenang pengawasan diikuti oleh hak interpelasi, hak angket dan sebagainya. Hak-hak tersebut tidak begitu dijelaskan dalam UUD 1945 sebelum amandemen, meskipun ada dalam praktik, tetapi lebih banyak dilandasi oleh peraturan perundang-undangan di bawah UUD, seperti undang-undang mengenai susunan dan kedudukan MPR, DPR dan DPRD.

Sedangkan kekuasaan Presiden, meskipun tidak *dipreteli* sama sekali, namun terjadi pengurangan dalam beberapa hal, di samping tetap sebagai pemegang kekuasaan eksekutif.[64] Bentuk pengurangan tersebut, meliputi :

a. Presiden tidak dapat lagi dengan sendirinya mengangkat duta dan juga menerima duta negara lain, kecuali memperhatikan pertimbangan DPR.[65]
b. Presiden tidak dapat lagi dengan sendirinya memberi grasi dan rehabilitasi, kecuali memperhatikan pertimbangan MA.[66]

[63] UUD 1945 sesudah amandemen, Pasal 20A ayat (2) dan (3)
[64] *Ibid*, Pasal 4 ayat (1)
[65] *Ibid.* Pasal 13 ayat (1) dan (2)
[66] *Ibid.* Pasal 14 ayat (1)

c. Presiden tidak dapat lagi dengan sendirinya memberi amnesti dan abolisi, kecuali memperhatikan pertimbangan DPR.[67]

d. Presiden tidak dapat lagi dengan sendirinya memberi gelar, tanda jasa, tanda kehormatan lainnya, mengangkat dan memberhentikan menteri, serta membentuk, mengubah dan membubarkan kementerian, kecuali berdasarkan undang-undang.[68]

e. Khususnya dalam kekuasaan legislatif, selain Presiden tetap berhak mengajukan RUU, menyetujui RUU bersama DPR, menetapkan PP dengan persetujuan DPR dan menetapkan Perpu,[69] Presiden tidak lagi dengan sendirinya dapat memveto RUU yang telah disetujui bersama.[70]

Wewenang Presiden kemudian ditambah pula dengan: a. menetapkan hakim agung yang telah disetujui oleh DPR,[71] b. mengangkat dan memberhentikan anggota Komisi Yudisial dengan persetujuan DPR,[72] dan c. menetapkan tiga orang anggota hakim konstitusi.[73] Jika diperhatikan secara cermat, maka penambahan wewenang tersebut merupakan konsekuensi dari kehadiran beberapa lembaga negara baru berdasarkan hasil amandemen.

---

[67] *Ibid.* Pasal 14 ayat (2)
[68] *Ibid.* Pasal 15 dan 17
[69] *Ibid.* Pasal 5, Pasal 20 ayat (1) dan Pasal 22
[70] *Ibid.* Pasal 20 ayat (4) dan (5)
[71] *Ibid.* Pasal 24A ayat (3)
[72] *Ibid.* Pasal 24B ayat (3)
[73] *Ibid.* Pasal 24C ayat (3)

Di samping itu, karena UUD 1945 sesudah amandemen telah menghilangkan keberadaan bagian Penjelasan dari UUD 1945, maka terhadap wewenang sebelumnya milik Presiden juga ikut dihilangkan. Wewenang-wewenang tersebut, seperti Presiden sebagai mandataris MPR, Presiden sebagai penyelenggara pemerintahan negara tertinggi di bawah MPR, serta kekuasaan dan tanggung jawab dalam menjalankan pemerintah negara berada di tangan Presiden (*concentration of power and responsibility upon the President*).

Memang di satu sisi terlihat adanya pengurangan terhadap kekuasaan Presiden, tetapi di sisi lain, dengan amandemen tersebut, telah terjadi penguatan terhadap posisi Presiden itu sendiri. Dengan kata lain, keinginan untuk mewujudkan sistem pemerintahan presidensiil (*non-parliamentary or fixed executive*) menjadi semakin jelas. Selain adanya beberapa indikasi sistem presidensiil seperti dijelaskan, sebelumnya,[74] intinya Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat dan tidak dipilih oleh DPR maupun MPR,[75] ditentukan

---

[74] *Ibid.* Pasal 4 ayat (3), 6A ayat (1), serta Pasal 17 ayat (1) dan (2)

[75] Dalam hal terjadi kekosongan Wakil Presiden, minimal dalam waktu enam puluh hari, MPR mengadakan sidang untuk memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diusulkan oleh Presiden; (3) Jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, dan diberhentikan,atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya bersamaan, pelaksanaan tugas kepresidenan adalah Menteri luar negeri, Menteri dalam negeri, dan Menteri pertahanan secara bersama-sama. Minimal tiga puluh hari setelah itu MPR menyelenggarakan sidang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak I dan II

juga bahwa MPR hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD.[76] Penggunaan kata "hanya" tersebut menunjukkan bahwa peluang untuk memberhentikan Presiden merupakan peluang yang sangat kecil. Dengan kata lain secara garis besarnya, Presiden tidak dapat diberhentikan oleh MPR.

Ketentuan bahwa Presiden. tidak dipilih dan tidak dapat diberhentikan oleh MPR, sekaligus juga menunjukkan kalau Presiden tidak lagi bertanggung jawab kepada MPR, kecuali pertanggungjawaban berbentuk hukum seperti maksud Pasal 3 ayat (3). Tetapi bukan berarti Presiden tidak memiliki tanggung jawab sama sekali, karena dalam suatu tatanan demokrasi dikenal prinsip tidak mungkin ada kekuasaan tanpa adanya suatu pertanggungjawaban (*geen machtzonder verantwoordelijkheid*).[77] Pertanggungjawaban tetap ada, yakni bertangunggjawab langsung kepada rakyat.

Dengan demikian, pada dasarnya pendistribusian kekuasaan antara DPR dan Presiden sesudah amandemen, di satu sisi mengembalikan suatu wewenang kepada lembaga (pemilik) yang sesungguhnya sehingga mengakibatkan terjadinya pengurangan wewenang bagi lembaga yang memegang sebelumnya, dan sisi lain berupaya memperkuat posisi masing-masing lembaga berdasarkan kewenangannya. Distribusi tersebut dapat digambarkan sebagai berikut:

---

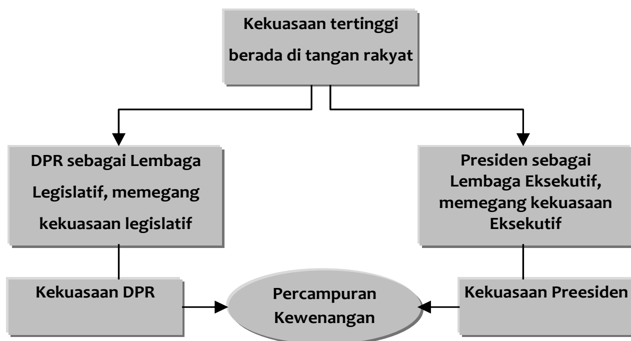
dalam pemilu sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya. *Ibid.* Pasal 8 ayat (2) dan (3)

[76] *Ibid.* Pasal 3 ayat (3)

[77] Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, *Op, Cit.*, Hlm. 50.

Gambar:

Bentuk Pendistribusian Kekuasaan Antara DPR dan Presiden Menurut UUD 1945 Setelah Amandemen 2002



Catatan: Arah mata panah menunjukkan hubungan mempengaruhi langsung

Ada pendapat yang mengatakan bahwa bentuk pendistribusian kekuasaan menurut UUD 1945 merupakan suatu pergeseran kekuasaan antara DPR dengan Presiden, yakni dari bentuk *executive heavy* menjadi *legislative heavy*. Pendapat tersebut sah-sah saja, dan pergeseran dalam distriubusi kekuasaan antara kedua lembaga itu memang terjadi, tetapi bentuk pergeseran tersebut tidak dapat dijustifikasi langsung sebagai peralihan dari bentuk *executive heavy* kepada bentuk *legislative heavy*.

Terdapat beberapa makna yang terkandung dalam pendistribusian kekuasaan antara DPR dengan Presiden. *Pertama*, memperkokoh kembali posisi masing-masing lembaga, dengan mengembalikan fungsi dan wewenangnya sehingga keduanya dapat lebih berperan aktif dan

berkonsentrasi terhadap fungsi dan wewenangnya tersebut. Meskipun DPR tidak menjalankan semua fungsi legislasinya, namun ia tetap sebagai pemegang kekuasaan legislatif yang sebelumnya diambil Presiden. Sedangkan Presiden tetap berada diposisinya sebagai pemegang kekuasaan eksekutif, yang dipilih langsung oleh rakyat. Dengan demikian posisi Presiden semakin kokoh karena tidak dipilih dan diberhentikan oleh DPR atau MPR.

Kedua, mempertegas ruang lingkup percampuran kewenangan antara DPR dengan Presiden sebagai upaya untuk melakukan prinsip *checks and balances* di antara keduanya. Presiden mencampuri wewenang DPR dalam hal membuat undang-undang, menetapkan PP dan menetapkan Perpu. Demikian juga DPR mencampuri wewenang Presiden dalam hal menyetujui perang, perdamaian dan perjanjian dengan negara lain, perjanjian internasional lainnya, pengangkatan duta dan menerima penempatan duta negara lain, membahas RUU APBN, serta dalam pemberian amnesti dan abolisi.

Wewenang mengenai pertahanan keamanan, ketertiban dan diplomatik termasuk ke dalam wewenang eksekutif menurut konsep Montesquieu, meskipun Locke memasukkan wewenang diplomatik dalam suatu lembaga tersendiri yaitu lembaga federatif. Sama halnya menurut Muchsan, wewenang tersebut menjadi wewenang eksekutif dalam rangka menjalankan fungsi pertahanan, keamanan dan ketertiban (*defence, security and prolectional function*). Begitu juga wewenang membahas masalah anggaran, menjadi wewenang eksekutif dalam rangka menjalankan

fungsi pemerintahan untuk mewujudkan kesejahteraan dan keadilan sosial, atau dikatakan sebagai fungsi kesejahteraan (*welt are function*).[78]

Percampuran kewenangan dilakukan antara kedua lembaga tersebut karena masing-masing memiliki keterkaitan yang kuat terhadap suatu wewenang. Presiden ikut serta dalam wewenang legislatif karena sebagai pelaksana undang-undang, Presiden lebih mengetahui apa keperluan dan akibat yang terjadi di lapangan pemerintahan. Sangat riskan jika Presiden hanya menjalankan saja peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh DPR, sementara DPR sendiri sesuai dengan fungsinya bukanlah pihak yang beroperasi di lapangan pemerintahan.

Kemudian, DPR ikut serta dalam wewenang Presiden karena wewenang tersebut berada dalam lingkaran politis, yang tentunya memerlukan keputusan politis pula. Misalnya dalam pengangkatan Duta, maka pengangkatannya bukanlah berdasarkan persyaratan yang diberlakukan atas pegawai administratif (PNS) biasanya, melainkan berdasarkan keputusan politis. Oleh karena itu, yang dapat menjadi duta tidak khusus bagi PNS saja. Apabila pengangkatannya tidak memerlukan persyaratan yang diberlakukan atas pegawai administratif, jelaslah yang digunakan adalah pertimbangan-pertimbangan yang bermuara kepada politis.

Ketiga, percampuran kewenangan lainnya hanya dapat dilakukan dalam hal penentuan wewenang untuk lembaga lain di luar DPR dan Presiden. Seperti halnya dalam memilih

[78] Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia,* Liberty, Yogyakarta, 2000, Hlm. 8

anggota BPK, pengangkatan calon hakim agung, serta pengangkatan dan pemberhentian anggota Komisi Yudisial. Anggota BPK, anggota Hakim Agung, dan anggota Komisi Yudisial merupakan pihak-pihak yang akan menempati lembaga-lembaga negara yang ditentukan oleh UUD 1945 di luar DPR dan Presiden, yaitu BPK, Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial. Adapun mengenai pengangkatan anggota Hakim Konstitusi tidak dapat dikatakan sebagai percampuran kewenangan, karena baik DPR maupun Presiden memiliki wewenang tersendiri untuk menetapkan masing-masing tiga orang anggota Hakim Konstitusi, tanpa ada mekanisme saling mencampuri antara keduanya.

Pendistribusian kekuasaan antara DPR dengan Presiden di atas, jelas memperlihatkan adanya perbedaan antara UUD 1945 sebelum dengan sesudah amandemen. Sebelum amandemen, ditemukan adanya ketidakseimbangan dalam pendistribusian kekuasaan antara kedua lembaga tersebut. Presiden lebih dominan dalam menyelenggarakan kekuasaan negara. Tidak saja dapat menjalankan bentuk-bentuk kekuasaan lain, namun juga sampai menguasai (memegang) kekuasaan lain tersebut, misalnya memegang kekuasaan legislatif, yang pada dasarnya milik lembaga legislatif. Meskipun ada bentuk percampuran kewenangan yang diharapkan dapat menciptakan upaya *checks and balances* antara keduanya, namun kenyataannya Presidenlah yang lebih banyak mencampuri wewenang DPR dibandingkan sebaliknya. Sedangkan sesudah amandemen, upaya menuju pada perimbangan kekuasaan (*balancing of power*) telah diperjelas. Hal itu dilakukan, selain dengan memperkuat

posisi masing-masing, juga dengan mengatur mekanisme percampuran kewenangan secara tegas, sehingga walaupun banyak terjadi bentuk percampuran kewenangan namun tidak mengurangi kepemilikan masing-masing lembaga atas kuasaanya.

Selain itu, walaupun ditemukan adanya bentuk pendistribusian kekuasaan dan bentuk percampuran kewenangan, namun menurut UUD 1945 baik sebelum maupun sesudah amandemen tidak ada mekanisme untuk menjalankan bentuk wewenang *subordinatif* antara DPR dengan Presiden. Sebelum amandemen, dalam bagian Penjelasan UUD 1945, dikatakan bahwa Presiden tidak bertanggung jawab kepada DPR, dan DPR pun tidak dapat dibubarkan oleh Presiden. Presiden dipilih oleh MPR sedangkan DPR dipilih oleh rakyat dalam Pemilu. Kemudian sesudah amandemen, ketentuan tersebut diperkuat lagi oleh beberapa pasal yang intinya bahwa antara keduanya tidak ada prinsip wewenang *subordinatif,*[79] karena memang keduanya telah dipilih langsung oleh rakyat dalam Pemilu.**[]**

[79] UUD 1945 sesudah amandemen, Pasal 7A, 7B, 7C dan 22B

Bab III

Pembatasan Kekuasaan dalam Lembaga Tinggi Negara



A. Pembatasan Kekuasaan

Sungguhpun UUD 1945 menganut pendistribusian kekuasaan atau pemisahan kekuasaan dalam arti formil semata, dan bukan berarti di antara lembaga-lemaga kekuasaan negara tersebut tidak diadakan suatu pembatasan kekuasaan, khususnya antara DPR dengan Presiden. Pembatasan-pembatasan kekuasaan terhadap suatu lembaga tetap diadakan, oleh karena sebagaimana yang dimaksud *Lord Acton* di atas kekuasaan tanpa pembatasan (*absolut*) cenderung disalahgunakan. Dengan pertimbangan itu juga, UUD 1945 baik sebelum maupun sesudah amandemen menentukan adanya beberapa bentuk pembatasan kekuasaan bagi DPR dan Presiden. Bentuk-bentuk pembatasan kekuasaan tersebut dapat ditentukan dengan waktu, dengan memberikan sebagian kewenangan kepada lembaga lain, dan dengan pembatasan melalui peraturan perundang-undangan.

Pembatasan kekuasaan dengan waktu atau dapat dikatakan juga sebagai pembatasan periode kekuasaan. Tetapi pembatasan kekuasaan dengan waktu bukan hanya dalam bentuk pembatasan masa jabatan atau periode, juga berupa batasan waktu tertentu atau limit waktu. Dengan demikian pembatasan kekuasaan dengan waktu dapat dipahami sebagai batasan masa jabatan atau limit waktu yang diberikan kepada badan atau pejabat untuk menjalankan suatu kekuasaan. Oleh karena DPR dan Presiden sebagai lembaga negara, maka pejabat yang dimaksud adalah anggota DPR dan Presiden. Begitu juga, kekuasaan yang dipegang adalah fungsi dan wewenang yang ditentukan bagi DPR dan Presiden.

Kedua bentuk pembatasan kekuasaan dengan waktu tersebut, baik dengan masa jabatan maupun dengan limit waktu tertentu dapat ditemukan dalam UUD 1945, khususnya sesudah amandemen. Adapun bentuk pembatasan dengan limit waktu, sehubungan dengan kekuasaan DPR dan Presiden, yaitu ketentuan Pasal 20 ayat (5). Menurut pasal tersebut, apabila RUU yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak RUU tersebut disetujui, RUU tersebut sah menjadi UU dan wajib diundangkan. Dengan demikian, tiga puluh hari merupakan limit waktu bagi Presiden untuk menggunakan kesempatan kekuasaannya, setelah itu kekuasaan Presiden tersebut dapat dikatakan tidak berguna lagi, oleh karena tanpa disahkan juga RUU tetap menjadi undang-undang wajib diundangkan. Di sinilah pentingnya limit waktu untuk membatasi suatu kekuasaan. Tanpa limit

waktu tersebut, Presiden dapat saja dengan sendirinya untuk tidak mengesahkan suatu RUU tersebut karena tidak ada ketentuan yang membatasi kekuasaannya.

Adapun bentuk pembatasan kekuasaan DPR dan Presiden melalui pembatasan masa jabatan atau periode, dalam UUD 1945 sebelum amandemen, yaitu berupa ketentuan mengenai :

a. Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali.[1]
b. Susunan DPR ditetapkan dengan undang-undang.[2]

Presiden ditentukan dengan tegas untuk memegang kekuasaan selama lima tahun. Oleh karena itu, dalam praktiknya, Presiden dipilih sekali dalam lima tahun, dan sesudah itu ditentukan bahwa Presiden dapat dipilih kembali. Ketentuan mengenai Presiden dapat dipilih kembali ini ternyata tidak barengi oleh batasan waktu jelas apakah untuk satu kali, dua kali atau selebihnya sehingga pada gilirannya melalui multi-intepretatif Ada yang menginterpretasikannya hanya untuk satu kali masa jabatan, dan ada juga yang menginterprestasinya lebih asalkan masih terpilih. Namun, terlepas dari polemik tersebut paling tidak UUD 1945 telah menentukan secara jelas adanya masa waktu lima tahun bagi Presiden untuk memegang kekuasaannya. Jikapun ia terpilih kembali untuk masa waktu lima tahun kedua, ketiga atau selebihnya, tetapi masa waktu lima tahun yang

---

[1] *Ibid.* Pasal 7
[2] *Ibid.* Pasal 19 ayat (1)

berikutnya bukanlah bagian dari masa waktu lima tahun sebelumnya. Dengan kata lain periode kekuasaan lima tahun sebelumnya telah habis, dan adapun lima tahun berikutnya adalah periode kekuasaan yang baru.

Sedangkan DPR tidak dijelaskan secara rinci pembatasan waktunya oleh UUD 1945, namun kemudian diserahkan kepada undang-undang organik untuk mengaturnya.[3] Karena adanya perintah dari UUD 1945 kepada undang-undang untuk mengatur hal tersebut, dalam praktiknya telah beberapa kali dikeluarkan undang-undang mengenai Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD, yaitu Undang-Undang No. 16 Tahun 1969, Undang-undang No. 2 Tahun 1985, Undang-Undang No. 5 Tahun 1995, Undang-Undang No. 4 Tahun 1999, dan terakhir Undang-Undang No. 22 Tahun 2003. Dalam beberapa undang-undang tersebut dijelaskan bahwa masa keanggotaan DPR diberikan selama lima tahun.

Ketentuan ini diperkuat pula oleh beberapa undang-undang mengenai Pemilihan Umum; Undang-Undang No. 15 Tahun 1969, Undang-Undang No. 4 Tahun 1975, Undang-Undang No. 2 Tahun 1980, Undang-Undang No. 1 Tahun 1985, Undang-Undang No. 3 Tahun tahun1999 dan terakhir Undang-Undang No. 12 Tahun 2003 sebagai suatu momen lima tahun sekali untuk memilih anggota-anggota DPR. Dengan demikian, jelaslah bahwa anggota-anggota DPR memegang kekuasaannya selama lima tahun. Selesainya pemilu berarti selesai pula masa kekuasaan sebelumnya, dan

[3] *Ibid.* Pasal 19 ayat (1)

kemudian kekuasaan tersebut dipegang pula oleh DPR yang terpilih.

Setelah amandemen, pembatasan waktu untuk kedua lembaga tersebut tidak mengalami perubahan. Bahkan UUD 1945 lebih mempertegas pembatasan waktu terhadap DPR dan Presiden. Presiden tetap memegang kekuasaan kepresidennya selama lima tahun. Hanya saja setelah itu ia boleh dipilih hanya untuk satu kali masa jabatan saja.[4] Dengan ketentuan ini, kiranya polemik tentang berapa kali seorang Presiden dapat dipilih kembali, sudah tidak diperlukan lagi. Sedangkan DPR dipilih melalui pemilihan umum,[5] di mana pemilihan umum itu sendiri dilaksanakan setiap lima tahun sekali.[6] Berarti jelas bahwa masa kekuasaan DPR ditetapkan selama lima tahun. Ketentuan ini diperkuat pula dengan ketentuan bahwa MPR terdiri atas anggota DPR dan DPD yang dipilih melalui pemilihan umum.[7]

Selain pembatasan kekuasaan dengan menggunakan batasan waktu, dalam UUD 1945 baik sebelum maupun sesudah amandemen ditemukan juga pembatasan kekuasaan suatu lembaga ditentukan dengan cara memberikan sebagian kewenangannya kepada lembaga lain. Ada sebagian kewenangan Presiden diberikan kepada DPR, demikian juga sebaliknya, sebagaimana dapat diperhatikan dari bentuk percampuran kewenangan di atas.

Pembatasan bentuk ini, dalam UUD 1945, ditentukan dengan ungkapan persetujuan, disetujui, menyetujui,

[4] *Ibid.* Pasal 7
[5] *Ibid.* Pasal 9 ayat (1)
[6] *Ibid.* Pasal 22E ayat (1)
[7] *Ibid.* Pasal 2 ayat (1)

disahkan usul atau diusulkan, mengajukan permintaan, memperhatikan pertimbangan, disetujui bersama atau persetujuan bersama, dipilih, diresmikan, ditetapkan, diangkat dan diberhentikan. Jika suatu lembaga menjalankan kekuasaannya harus melalui lembaga kekuasaan lain, baik dengan cara persetujuan, pertimbangan, pengesahan atau cara lainnya, maka berarti kekuasaan lembaga tersebut telah dibatasi oleh lembaga lainnya, karena ia tidak dapat menjalankan seluruh kewenangannya secara berdiri sendiri.

UUD 1945, baik sebelum maupun sesudah amandemen, tidak sedikit memuat ketentuan mengenai bentuk pembatasan kekuasaan ini. Ketentuan-ketentuan tersebut antara lain:

a. Ketentuan bahwa Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan *persetujuan* **DPR,**[8] jadi kekuasaan Presiden dibatasi oleh DPR,
b. RUU yang telah disetujui DPR tetapi tidak disahkan Presiden maka RUU tersebut tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu,[9] berarti kekuasaan DPR dibatasi oleh Presiden,
c. Presiden memperhatikan pertimbangan DPR dalam hal mengangkat duta dan menerima penempatan duta negara lain,[10] berarti kekuasaan Presiden dibatasi oleh DPR, dan
d. Calon hakim agung diusulkan oleh Komisi Yudisial kepada DPR untuk mendapatkan persetujuan dan

8 UUD 1945 sebelum amandemen, Pasal 5 ayat (1)
9 UUD 1945 sesudah amandemen, Pasal 5 ayat (1)
10 *Ibid.* Pasal 13 ayat (2) dan (3)

selanjutnya ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden,[11] jadi kekuasaan Komisi Yudisial dibatasi oleh DPR dan Presiden.

Meskipun wewenang lembaga lain hanya berupa persetujuan, pertimbangan, usulan atau lainnya, namun bukan berarti wewenang tersebut dapat dipandang sebelah mata. Wewenang tetap wewenang, dan suatu lembaga tidak dapat menggunakan wewenangnya dengan sendiri apabila disyaratkan berhubungan dengan wewenang lembaga lain. Misalnya dalam hal pengangkatan hakim agung, di sini wewenang untuk menetapkan dipegang oleh Presiden, tetapi Presiden tidak dapat menggunakan wewenang menetapkannya tanpa diikuti oleh wewenang DPR berupa persetujuan, dan DPR pun tidak dapat menggunakan wewenang persetujuannya tanpa diikuti pula oleh wewenang Komisi Yudisial berupa usulan.

Dalam hal ini, betapa menentukannya wewenang Komisi Yudisial. Memang hanya berupa usulan, tetapi wewenang tersebut tidak dapat dijalankan oleh DPR maupun Presiden, kecuali hanya oleh Komisi Yudisial sendiri. Begitu juga sebaliknya, Komisi Yudisial tidak dapat menggunakan wewenang DPR berupa persetujuan dan Presiden berupa penetapan. Jelasnya masing-masing lembaga hanya dapat menggunakan wewenang yang telah ditentukan baginya. Ketika suatu lembaga tidak dapat menggunakan suatu wewenang karena telah menjadi wewenang lembaga lain, ketika itu juga berarti wewenang lembaga tersebut telah

---

[11] *Ibid.* Pasal 24A ayat (3)

dibatasi oleh lembaga lain. Dengan kata lain, kekuasaan lembaga yang bersangkutan telah dibatasi oleh kekuasaan lembaga lainnya.

Sedangkan bentuk pembatasan kekuasaan lainnya adalah pembatasan kekuasaan melalui peraturan perundang-undangan. Dalam UUD 1945, sebelum maupun sesudah amandemen, ketentuan-ketentuan tersebut ditegaskan dengan ungkapan menurut UUD, diatur dengan undang-undang, ditetapkan dengan undang-undang, atau diatur dalam undang-undang. Berkenaan dengan kekuasaan DPR dan Presiden, terdapat beberapa bentuk kekuasaan yang dibatasi dengan peraturan perundang-undangan, antara lain:

a. MPR hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD,[12]
b. Bahwa ketentuan lebih lanjut tentang hak DPR dan hak anggota DPR diatur dalam undang-undang,[13] dan
c. Bahwa pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara diatur dalam undang-undang.[14]

Memang, ungkapan-ungkapan di atas menunjukkan kalau UUD 1945 sebagai konstitusi yang mengatur masalah pokok saja sehingga memerintahkan peraturan perundang-

[12] *Ibid.* Pasal 3 ayat (3)
[13] *Ibid.* Pasal 20A ayat (4)
[14] *Ibid.* Pasal 17 ayat (4)

undangan di bawahnya untuk mengatur ketentuan lebih lanjut (sebagai undang-undang organik). Tetapi setelah undang-undang organik tersebut ditetapkan, maka undang-undang itu akan menjadi pembatas bagi DPR maupun Presiden untuk menjalankan kekuasaannya. Walaupun Presiden dan DPR menjadi subjek dalam pembuatan suatu undang-undang, namun setelah undang-undang tersebut ditetapkan maka keduanya otomatis menjadi objek dan harus tunduk kepada ketentuan-ketentuan menurut undang-undang tersebut.

Ketika ia harus tunduk kepada undang-undang tersebut dalam hal menjalankan suatu kekuasaannya, berarti ketika itu juga kekuasaannya telah dibatasi oleh peraturan perundang-undangan. Pembatasan kekuasaan dengan peraturan perundang-undangan ini juga sebagai wujud dari keinginan untuk menciptakan Indonesia sebagai negara hukum,[15] di mana hukum menempati posisi tertinggi (*supremacy of law*) dalam penyelenggaraan pemerintahan negara.

Ketiga bentuk pembatasan kekuasaan bagi DPR dan Presiden tersebut dapat ditemukan secara eksplisit dalam UUD 1945, baik sebelum maupun sesudah amandemen. Selain dari tiga bentuk pembatasan kekuasaan tersebut, secara eksplisit tidak ditemukan dalam UUD 1945, walaupun secara implisit hal tersebut tetap ada. Secara implisit, khususnya dalam perhubungan hukum (*rechisbetrekking*). Di antaranya, pembatasan kekuasaan yang muncul dari adanya hak dan kewajiban, baik hak dan kewajiban yang diberikan oleh hukum maupun hak dan kewajiban berupa asasi.

[15] *Ibid.* Pasal 1 ayat (3)

B. Kekuasaan Lembaga Negara dalam UUD 1945

Kosakata "distribusi" dapat diartikan sebagai penyaluran, pembagian atau pengiriman kepada beberapa orang atau beberapa tempat.[16] Sementara dalam bidang Hukum Tata Negara, istilah pembagian kekuasaan lebih dikenal dengan sebutan *distribution of power* atau *division of power*, yang kemudian diartikan pendistribusian kekuasaan. Harus diingat, bahwa Indonesia tidak menganut negara federal, tetapi secara umumnya menganut konsep negara kesatuan (*unitary system*). Ini berlainan dengan Malaysia yang mempraktekkan sistem federal.

Seperti yang telah disinggung sebelumnya, UUD 1945 tidak menganut konsep pemisahan kekuasaan secara murni, sebaliknya hanyalah pemisahan dalam arti formil.[17] Ini karena adanya bentuk percampuran kewenangan antar lembaga-lembaga negara serta telah terjadinya rangkap jabatan, dan karena selain dari tiga lembaga kekuasaan tersebut yaitu Presiden, MPR, judikatif. Mengapa demikian? Jawabannya ialah karena di dalam sistem politik Indonesia ketika itu belum ada pengkhususan. Peranan, seperti ahli-ahli politik kepartaian boleh merangkap jabatan menteri, Hatta menjabat jabatan dalam mahkamah, malah Presiden sendiripun tidak dipilih melalui pemilihan umum seperti di Amerika Serikat.

---

[16] Departemen Pendidikan dan Kebudayaan RI, *Kamus Besar Bahasa Indonesia,* Balai Pustaka, Jakarta 1995, hlm. 238.

[17] Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif, Loc. Cit.* Juga dalam Dahlan Thaib, *DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, Loc. Cit.*

Semenjak 1945 telah beberapa kali terjadinya rangkap jabatan dalam penyelenggaraan pemerintahan, khususnya setelah Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Kejadian itu, dimulai dengan duduknya Ketua MA sebagai Menteri Penasehat Hukum, dilanjutkan dengan duduknya orang-orang yang bertugas sebagai *uitvoerende* dan *rechtterlijkemacht* dalam MPRS, pada masa Orde Lama. Demikian juga, bukan hal yang asing bagi Menteri-Menteri Orde Baru untuk merangkap jabatan sebagai anggota DPR dan MPR.[18] Sehingga jadilah judikatif merangkap jabatan eksekutif atau legislatif, begitu juga eksekutif merangkap jabatan legislatif. Memang, jika kembali pada UUD 1945 sebelum amandemen, hal itu tidak dianjurkan tetapi kenyataannya juga tidak dilarang.

Selain terjadinya rangkap jabatan, UUD 1945, baik sebelum maupun sesudah amandemen, secara limitatif menentukan adanya bentuk percampuran kewenangan antara lembaga-lembaga negara. Misalnya, DPR bersama Presiden memegang kekuasaan membuat undang Undang-undang,[19] Presiden bersama-sama DPR memegang kekuasaan diplomatik,[20] Presiden bersama MA memiliki kekuasaan dalam memberikan grasi dan rehabilitasi,[21] Presiden, DPR dan Komisi Yudisial bersama-sama memiliki

---

[18] Ismail Suny, *Pembagian Kekuasaan Negara,* Aksara Baru, Jakarta, 1985,Hlm.23-24

[19] UUD 1945 sebelum amandemen, Pasal 5, Pasal 20, Pasal 21 dan Pasal 22; UUD 1945 sesudah amandemen, Pasal 5, Pasal 20, Pasal 20A, Pasal 21, dan Pasal 22.

[20] UUD 1945 sebelum amandemen, Pasal 1; UUD 1945 sesudah amandemen, Pasal 11 dan Pasal 13.

[21] UUD 1945 sesudah amandemen, Pasal 14 ayat (1)

wewenang dalam mengangkat calon anggota Hakim Agung,[22] dan seterusnya.

Alasan kedua tidak dianutnya secara murni konsep pemisahan kekuasaan, karena UUD 1945 menentukan adanya bentuk lembaga kekuasaan lainnya di samping tiga lembaga kekuasaan tersebut. Sebelum amandemen, terdapat beberapa lembaga kekuasaan yang ditentukan UUD 1945, yaitu DPR sebagai lembaga legislatif, Presiden sebagai lembaga eksekutif, MA sebagai lembaga judikatif, BPK sebagai lembaga auditif, dan DPA sebagai lembaga konsultatif, yang semuanya dinamakan lembaga-lembaga tinggi negara. Di atas semua lembaga tinggi negara tersebut, terdapat suatu lembaga tertinggi negara yaitu MPR. Sedangkan sesudah amandemen UUD 1945 telah menambah dan mengurangi beberapa lembaga negara sebelumnya, dengan komposisi yang ada terdiri dari MPR, DPR, DPD, Presiden, MA, MK dan BPK.

C. Kekuasaan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)

UUD 1945 sebelum amandemen telah menentukan bahwa MPR sebagai lembaga tertinggi negara atau sebagai badan tertinggi perwakilan rakyat *(supremacy of the people's consultative assembly).* Prinsip ini menentukan bahwa kedaulatan tetap berada di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR,[23] karena MPR adalah

[22] *Ibid.* Pasal 24 A Ayat (3).
[23] UUD 1945 sebelum amandemen. Pasal 1 ayat (2)

penjelmaan seluruh rakyat Indonesia *(Vertelingsorgan des Willens des Staatsvolkes).* Dengan posisi tersebut, MPR memiliki kekuasaan yang luas, hal itu sebagaimana dikenal dengan sebutan tujuh kunci sistem pemerintahan negara.[24] Akan tetapi, sesudah amandemen, di samping tidak lagi memegang kekuasaan tertinggi atas nama rakyat, MPR juga tidak lagi memiliki kekuasaan yang luas seperti sebelumnya.

Kekuasaan MPR, menurut UUD 1945 sesudah amandemen, hanya terdiri dari: 1). mengubah dan menetapkan UUD; 2). melantik Presiden/ Wakil Presiden, namun melantik di sini hanya bahasa umum, bukan bahasa yang mempunyai arti atau akibat hukum[25] dan 3). memberhentikan Presiden/ Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD.[26] MPR sudah tidak berposisi lagi sebagai lembaga tertinggi negara atau sebagai badan tertinggi perwakilan rakyat, karena tidak lagi ditentukan untuk melaksanakan kedaulatan rakyat, di mana kedaulatan rakyat *(volkssouvereiniteit)* telah diserahkan secara langsung oleh rakyat kepada lembaga-lembaga negara melalui pemilihan umum baik kepada DPR, DPD maupun kepada Presiden.

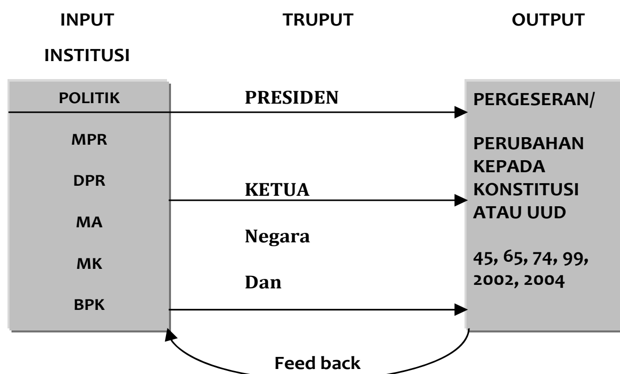
---

[24] *Ibid.* Pasal 1 ayat (2), Pasal 3, Pasal 6 ayat (2) dan Penjelasan UUD 1945 tentang Sistem Pemerintahan Negara.

[25] MPR tidak melantik. Presiden dan/atau wakil Presiden mengucapkan sumpah (sendiri) di hadapan sidang MPR. Praktik ini disimpulkan dari bunyi UUD yang menyebutkan: *Presiden bersumpah atau berjanji* bukan *diambil sumpah atau janji.* Berdasarkan bunyi (teks) tersebut maka Presiden dan/ atau Wakil Presiden mengucapkan sendiri sumpah atau janji. Jadi tidak ada pelantikan dalam makna seperti contoh pelantikan duta besar di atas. Bagir Manan, *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru,* FH UII Press, Yogyakarta, 2003, Hlm. 82.

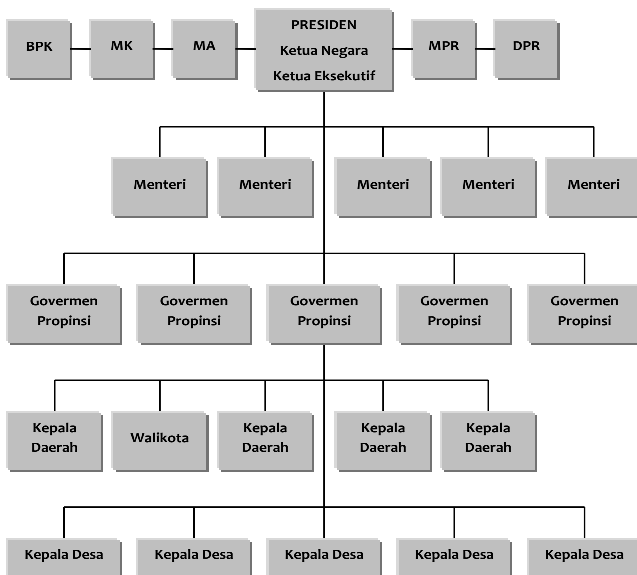
[26] UUD 1945 sesudah amandemen, Pasal 3 ayat (1), (2) dan (3).

Hubungan antara Institusi Politik Dengan Pergeseran UUD



Gambar :

Struktur Pemerintahan Republik Indonesia Dalam Sistem Kesatuan Menurut UUD 45 (Konstitusi) Sebelum Amandemen



D. Kekuasaan Institusi Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)

Keberadaan DPR ada kemiripannya dengan Parlemen dalam negara yang menganut sistem parlementer *(parliamentary executive system),* yakni sama-sama berposisi sebagai lembaga perwakilan rakyat. Begitu juga di Inggris. Hanya saja, menurut A. V. Dicey, Parlemen di Inggris memiliki kekuasaan penuh *(sovereignty)* dalam membuat undang-undang, sehingga tak satu orang atau badanpun diakui oleh hukum untuk dapat menolak atau mengindahkan undang-undang yang diproduksi oleh Parlemen.[27]

Berbeda dengan Parlemen di Inggris, DPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia tidaklah memiliki kekuasaan penuh *(sovereignty)* untuk membuat undang-undang dan hanya memiliki kekuasaan yang sedikit di luar itu. Sebelum amandemen UUD 1945, kekuasaan untuk membuat undang-undang *(legislation)* menjadi milik bersama antara DPR dan Presiden, itupun hanya berupa wewenang menyetujui RUU menjadi undang-undang dan hak inisiatif yang jadi bagian DPR, sedangkan wewenang untuk mengesahkan berada pada Presiden.[28]

Adapun bentuk kekuasaan lainnya yang dimiliki DPR terdiri dari wewenang menyetujui pernyataan Presiden untuk perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain,[29] membahas Anggaran Pendapatan dan Belanja

---

[27] A. V. Dicey, *Introduction to The Study of The Law of The Constitution,* Mac Millan and Co. Limited, London, 1952, Hlm. 39-40.

[28] Pasal 5, Pasal 20, Pasal 21 dan Pasal 22.

[29] UUD 1945 sesudah amandemen, *Op. Cit.* Pasal 11

Negara (APBN) yang diajukan Pemerintah setiap tahun anggaran, serta mengetahui hasil pemeriksaan tanggung jawab tentang keuangan negara yang dilakukan oleh BPK.[30] Di samping itu. dalam bagian Penjelasan UUD 1945 tentang Sistem Pemerintahan Negara, dikatakan "Dewan Perwakilan Rakyat dapat senantiasa mengawasi tindakan-tindakan Presiden ... " Oleh karenanya, DPR dipandang memiliki kekuasaan berupa fungsi pengawasan terhadap Presiden, sehingga disimpulkan bahwa DPR memiliki fungsi untuk membuat undang-undang *(legislation),* fungsi untuk membahas anggaran *(budget* atau *begrooting)* dan fungsi pengawasan *(control).*

Sesudah amandemen UUD 1945, DPR memiliki kekuasaan yang lebih luas dan lebih berkuasa dalam pembuatan undang-undang. Dikatakan lebih berkuasa dalam pembuatan undang-undang karena selain kembali memegang kekuasaan membentuk undang-undang.[31] Presiden juga tidak lagi semaunya dapat memveto RUU yang telah disetujui bersama menjadi undang-undang. Apabila dalam waktu 30 hari RUU tersebut tidak disahkan Presiden maka RUU itu sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.[32]

Bentuk kekuasaan lain yang dimiliki DPR menurut UUD 1945 sesudah amandemen, yakni kekuasaan berupa hak mengusulkan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada MPR dengan alasan yang ditentukan Pasal

---

[30] *Ibid.* Pasal 23 ayat (1) dan (5)
[31] *Ibid.* Pasal 20 ayat (1)
[32] *Ibid.* Pasal 20 ayat (5)

7A, hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat menurut Pasal 20A ayat (2), wewenang memberikan pertimbangan mengenai pengangkatan duta dan menerima penempatan duta negara lain menurut Pasal 13 ayat (2) dan (3), dan lain-lain. Intinya semua bentuk penambahan kekuasaan DPR tersebut, dilakukan guna untuk memperkuat posisinya dalam menjalankan ketiga fungsi DPR, yaitu fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan.

E. Kekuasaan Institusi Kepresidenan, Presiden dan Menteri-Menteri

Presiden dan Menteri-Menteri menurut UUD 1945 adalah Presiden yang bertindak sebagai kepala pemerintahan atau kepala eksekutif. Presiden yang memiliki kekuasaan sebagaimana pandangan sistem pemerintahan presidensiil *(non-parliamentary or fixed executive system).* Sebelum amandemen UUD 1945, kekuasaan Presiden yang begitu besar dan kuat. Selain menjalankan kekuasaan eksekutif sebagai kepala pemerintahan,[33] misalnya mengangkat dan memberhentikan Menteri. Presiden juga memegang kekuasaan lainnya berupa kekuasaan bidang luar negeri *(diplomatic),* militer *(military),* pertahanan *(defence),* pengampunan (seperti pemberian grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi)[34] dan sebagainya, serta yang lebih menonjol lagi bahwa Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang *(legislation).*[35]

---

[33] Pasal 4 ayat (1) dan Pasal17 ayat (2).
[34] *Ibid.* Pasal 10, Pasal 11, Pasal12, Pasal 13 dan Pasal 14.
[35] *Ibid.* Pasal 5, Pasal 21 ayat (2) dan Pasal 22.

Sebagai kepala negara, Presiden memiliki kekuasaan yang luas dan kuat. Dalam bagian Penjelasan UUD 1945 dikatakan bahwa Presiden adalah mandataris MPR. Presiden sebagai penyelenggara pemerintahan negara tertinggi di bawah MPR kekuasaan dan tanggung jawab dalam menjalankan pemerintahan negara berada di tangan Presiden *(concentration of power and responsibility upon the President),* dan Presiden tidak bertanggung jawab kepada DPR. Intinya memberikan kekuasaan yang begitu kuat kepada Presiden, baik sebagai Kepala Negara maupun sebagai Kepala Pemerintahan.

Namun sesudah amandemen, kekuasaan Presiden tidak begitu besar dan kuat lagi, kecuali hanya untuk menetapkan posisinya sebagai Kepala Pemerintahan (eksekutif). Indikasinya, selain Presiden tidak memiliki kekuasaan penuh dalam membuat undang-undang, seperti dijelaskan dalam bagian kekuasaan DPR di atas, juga beberapa bidang kekuasaan yang sebelumnya menjadi milik Presiden secara utuh, telah ditentukan menjadi milik bersama dengan lembaga negara lainnya. Misalnya, Presiden memegang kekuasaan bidang diplomatik bersama DPR,[36] Presiden memberikan grasi dan rehabilitasi bersama MA,[37] dan lain-lain. Indikasi yang lebih menunjukkan bahwa posisi Presiden tidak seperti sebelumnya, yakni Presiden tidak ditentukan lagi menjadi mandataris MPR, posisi yang seringkali ditafsirkan sebagai penguasa tertinggi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

---

[36] *Ibid.* Pasal 13.
[37] *Ibid.* Pasal 14 ayat (1).

F. Kekuasaan Institusi Mahkamah Agung (MA)

Kehadiran MA sebagai salah satu lembaga kekuasaan negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, pada dasarnya merupakan bagian dari keinginan untuk mewujudkan Indonesia sebagai suatu negara hukum *(rechtstaat).* Oleh karena itu, negara hukum tidak akan terwujud sebelum diadakannya suatu lembaga yang khusus melaksanakan kekuasaan bidang hukum itu sendiri atau disebut juga bidang kehakiman. Hal yang sama juga dimaksudkan Montesquieu untuk memisahkan lembaga judikatif dari lembaga-lembaga kekuasaan lainnya.

Meskipun MA merupakan suatu lembaga negara yang memegang kekuasaan bidang kehakiman, namun UUD 1945 sebelum amandemen tidak menyebutkan secara jelas bagaimana bentuk kekuasaan kehakiman yang dimaksud. Dalam Pasal 24 ayat (l) dan (2) dikatakan "Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan kehakiman menurut undang-undang; Susunan dan kekuasaan badan-badan kehakiman ini diatur dengan undang-undang." Jadi, bentuk dan susunan badan-badan kekuasaan kehakiman baru dapat dipahami dengan melihat undang-undang organik yang dikeluarkan berikutnya.

Oleh karena itu, dalam perkembangannya telah dikeluarkan beberapa undang-undang tentang kehakiman dan MA tersebut, seperti; Undang-undang No. 19 Tahun 1948 tentang Susunan dan Kekuasaan Badan-badan Kehakiman dan Kejaksaan, Undang-undang No. 19 Tahun 1964 yang diperbaharui dengan Undang-undang No. 14 Tahun 1970

diperbaharui pula dengan Undang-undang No. 35 Tahun 1999 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, dan Undang-undang No. 13 Tahun 1965 yang perbaharui dengan Undang-undang No. 6 Tahun 1969 diperbaharui pula dengan Undang-undang No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung. Namun terlepas dari keberadaan undang-undang itu, yang urgensinya dapat dilihat di sini, bahwa UUD 1945 sebelum amandemen telah menentukan kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan tersendiri dalam sistem ketatanegaraan Indonesia atau kekuasaan judisiari yang dipegang oleh lembaga negara yang tersendiri pula yaitu MA.

Hanya saja kekuasaan judikatif di Indonesia lebih cenderung pada sistem *civil law,*[38] jika melihat peranan hakim dalam memutuskan atau menyelesaikan perkara yang diajukan kepadanya. Seperti dimaklumi, wilayah kekuasaan judikatif berbeda dalam pandangan sistem *common law* dan sistem *civil law.* Dalam sistem *common law* seperti terdapat di negara-negara Anglo Saxon-Inggris umpamanya, lembaga judikatif tidak saja berwenang dalam menafsirkan UUD tetapi juga berwenang dalam menciptakan hukum. Oleh karena

[38] Tiada seorang juapun dapat dihadapkan di depan Pengadilan selain daripada yang ditentukan baginya oleh Undang-undang; Tiada seorang juapun dapat dijatuhi *Pidana,* kecuali apabila Pengadilan, kerana alat pembuktian yang sah menurut Undang-undang mendapat keyakinan bahawa seseorang yang dianggap dapat bertanggung jawab, telah bersalah atas perbuatan yang dituduhkan atas dirinya. Undang-undang No. 14 Tabun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, Pasal 6 ayat (I) dan (2). Kaidah yang sangat normatif tersebut dipandang tidak memberikan kesempatan kepada hakim untuk membuat hukum di luar peraturan perundang-undangan yang, sebagaimana halnya tradisi dalam sistem *civil law'.*

itu, hakim sebagai bagian dari pejabat judikatif, turut serta menciptakan hukum dengan keputusannya, sebagaimana yang dikenal dengan istilah *judge-made law.*[39] Sedangkan dalam sistem *civil law* yang terjadi adalah sebaliknya.[40]

Sesudah amandemen UUD 1945, bentuk dan susunan badan-hadan kekuasaan kehakiman yang dipegang oleh MA tersebut, telah dipertegas. Kekuasaan kehakiman selain dipegang oleh MA serta oleh badan judikatif lainnya di bawah MA, yaitu Peradilan Umum, Peradilan Agama, Peradilan Militer dan Peradilan Tata Usaha Negara, juga dipegang oleh MK. Kekuasaan kehakiman dikatakan sebagai kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.[41] Lebih dari itu, UUD 1945 juga menegaskan apa yang menjadi wewenang MA. Menurut Pasal 24 A ayat (1), MA berwenang untuk mengadili tingkat kasasi, hak *judicial review* bagi peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, dan wewenang lainnya menurut undang-undang.

Guna menjaga independensi dan netralitas hakim, maka pengangkatan calon Hakim Agung telah dijadikan wewenang bersama antara Komisi Yudisial, DPR dan

[39] One of the Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik, Op. Cit.,* Hlm. 222

[40] One of the principal reasons for the quite different status of the civil law judge is the existence of a different judicial tradition in the civil law, beginning in Roman times. The judge *(iudex.)* of Rome was not prominent man of the law. Prior to the imperial period he was, in effect, a layman discharging an arbitral function by presiding over the settlement or dispute according to fomulate supplied by another official, the *praetor. ...* The judge had no inherent lawmaking power. John Henry Merryman. *The Civil Law Tradition,* Second Edition, Stanford University Press, California, 1985, Hlm. 35.

[41] UUD 1945 setelah amandemen, *Op. Cit.* Pasal 24 ayat (1) dan (2).

Presiden.[42] Kiranya berangkat dari pengalaman sebelumnya, di mana pengangkatan dan pemberhentian Hakim Agung menjadi cengkeraman kuat pihak eksekutif, akibatnya seringkali keberadaan hakim menjadi tidak merdeka dalam menegakkan hukum dan keadilan.

G. Kekuasaan Dewan Pertimbangan Agung (DPA)

Keberadaan DPA dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, sebenarnya merupakan pengaruh kolonial sebelumnya. Oleh karena, menurut Bagir Manan, tidak banyak negara yang memiliki lembaga tersebut, kecuali negara-negara yang unsur ketatanegaraannya ada hubungan dengan sistem pemerintahan Perancis. Sedangkan di Indonesia pada masa kolonial Belanda, lembaga ini dikenal dengan sebutan *Raad van Indie*, seperti yang diatur dalam Pasal 7 B.[43] Pandangan tersebut cukup argumentatif, mengingat Belanda sebelumnya merupakan salah satu negara di bawah pengaruh pemerintahan Perancis dan telah menggunakan *Codes Napoleon* sebagai sumber hukumnya. Jadi, adanya *Raad van Indie* pada waktu itu, juga merupakan pengaruh dari sistem pemerintahan Perancis yang dibawa kolonial Belanda ke Indonesia.

Di Indonesia, sebelum amandemen UUD 1945, DPA merupakan salah satu dari lembaga-lembaga kekuasaan tinggi negara. Dalam Pasal 16 ayat (1) dan (2) dikatakan "Susunan Dewan Pertimbangan Agung ditetapkan dengan

---

42 *Ibid.* Pasal 24A ayat (2), (3) dan (4)

43 Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi,* FH UII Press, Yogyakarta, 2003, Hlm.85

undang-undang; Dewan ini berkewajiban memberi jawab atas pertanyaan Presiden dan berhak mengajukan usul kepada Pemerintah." Kemudian dalam penjelasan pasal tersebut dikatakan pula "Dewan ini ialah sebuah *Council of Slate* yang berwajib memberi pertimbangan-pertimbangan kepada pemerintah. la merupakan sebuah badan penasehat belaka." Oleh karena itu juga, lembaga ini dikatakan sebagai lembaga konsultatif, yakni hanya sebagai wahana untuk berkonsultasi.

Ada dua pemahaman lewat ketentuan-ketentuan tersebut, yaitu adanya fungsi dan tugas bagi DPA. Dalam hubungan fungsi, DPA hanya berfungsi sebagai lembaga yang memberikan nasehat kepada Presiden. Sedangkan berkenaan dengan tugas, DPA memiliki dua tugas, yaitu memberikan jawaban atas pertanyaan Presiden dan memberikan pertimbangan kepada Pemerintah.

Rumusan Pasal 16 di atas, menurut Bagir Manan, jelas membuat perbedaan antara istilah *Presiden* dengan *Pemerintah*, meskipun ada ungkapan implisit yang menyamakan antara istilah *Presiden* dengan *Pemerintah* dalam bagian penjelasan. Namun, dengan rumusan itu, seharusnya DPA dapat memberikan pertimbangan kepada Presiden, dan dapat juga kepada unsur Pemerintah selain Presiden misalnya Menteri.[44] Tetapi kenyataannya tidak demikian, dalam praktiknya-khususnya masa Orde Baru, jawaban atau usulan DPA hanya diberikan kepada Presiden, sebagaimana dimuat dalam Undang-undang No. 14 Tahun 1978.

44 *Ibid.* Hlm. 87.

Ketentuan tentang memberikan jawaban adalah kewajiban dan memberikan pertimbangan adalah hak bagi DPA, secara otomatis membuat keberadaan tugas lembaga ini menjadi pasif. Dikatakan pasif karena meskipun menjawab pertanyaan Presiden merupakan suatu kewajiban, namun kewajiban itu baru dapat dilaksanakan apabila Presiden menggunakan haknya untuk mengajukan pertanyaan kepada DPA. Ketika Presiden tidak menggunakan hak tersebut, berarti DPA juga tidak mempunyai kewajiban sekaligus tidak memiliki tugas dalam hal ini. Demikian juga dengan memberi pertimbangan. Oleh karena tugas ini merupakan hak bagi DPA, maka tidak merupakan kesalahan baginya jika tidak menggunakan hak tersebut. DPA, dalam artian ini, boleh memilih dalam dua hal yaitu memberi atau tidak memberi pertimbangan.

Adanya bentuk kepasifan dan kekurangan-eksisan DPA dalam penyelenggaraan pemerintahan, maka setelah amandemen UUD 1945, lembaga ini telah ditiadakan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Jikapun pasal 16 sesudah amandemen masih memungkinkan adanya suatu dewan pertimbangan, namun dewan yang dimaksud bukanlah DPA sebelumnya melainkan suatu dewan yang hanya dibentuk oleh Presiden untuk memberikan nasihat dan pertimbangan kepadanya. Jadi, hanyalah sebuah dewan pertimbangan yang berada di bawah kekuasaan Presiden.

H. Kekuasaan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)

Terdapat satu ayat dalam UUD 1945 sebelum amandemen, yang menentukan adanya lembaga kekuasaan

negara yang bernama BPK, yaitu ayat (5) Pasal 23 yang mengatakan, bahwa untuk memeriksa tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan suatu Badan Pemeriksa keuangan yang peraturannya ditetapkan dengan undang-undang. Hasil pemeriksaan itu diberitahukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat.

Demikian juga setelah amandemen, tidak banyak ditemukan uraian mengenai BPK, kecuali hanya sedikit penjelasan yang lebih limitatif dari pada sebelumnya. Dalam Pasal 23E, 23F dan 23G, dijelaskan bahwa setelah menjalankan tugasnya untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara, BPK akan menyerahkan kertas kerjanya kepada DPR, DPD dan DPRD. Adanya bentuk penyerahan hasil kerja tersebut kepada DPD dan DPRD, karena adanya keterkaitan erat dengan kedudukan BPK yang telah sampai pada tingkat provinsi, di mana DPD dan DPRD memiliki domain yang kuat atas wilayah tersebut. Kemudian guna menjaga independensi dan kemandirian lembaga ini, maka pengangkatan anggotanya dilakukan oleh DPR dengan pertimbangan DPD yang diresmikan oleh Presiden.

Pasal-pasal tersebut menunjukkan bahwa BPK hanyalah bertugas untuk memeriksa *(audit)* pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara, sedangkan masalah selanjutnya menjadi tugas DPR, DPD atau DPRD. Karena hanya bertugas mengaudit saja, lembaga ini juga dikatakan sebagai lembaga kekuasaan auditif atau inspektif. Tetapi, menurut Dahlan Thaib, kata "inspektif" lebih umum karena dapat didelegasikan kepada BPK dan DPR. BPK

melakukan inspektif atas pengelolaan dari tanggung jawab tentang keuangan negara, sedangkan DPR sebagai lembaga inspektif atas pelaksanaan tugas pemerintahan.[45]

I. Kekuasaan Dewan Perwakilan Daerah (DPD)

DPD adalah lembaga negara baru yang diperkenalkan oleh UUD 1945 hasil amandemen. Menurut Bagir Manan, ada dua bentuk gagasan yang mengiringi kelahiran DPD. *Pertama,* gagasan mengubah sistem perwakilan menjadi sistem dua kamar *(bicameral system).* Seperti diketahui bahwa dalam negara yang menganut sistem tersebut ditemukan adanya dua bentuk lembaga perwakilan, misalnya *Senate* (sebagai DPD) dan *House of Representatives* (sebagai DPR) sebagai dua unsur dalam Kongres Amerika, *de Earste Kamer* dan *de Tweede Kamer* sebagai dua unsur dalam *Staten Generaal* Belanda, *House of Lords* dan *House of Commons* sebagai dua unsur dalam Parlemen Inggris, dan lainnya. *Kedua,* gagasan untuk meningkatkan keikutsertaan daerah terhadap jalannya politik dan pengelolaan negara.[46]

Oleh karena itu, Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 sesudah amandemen menentukan bahwa lembaga ini sama seperti halnya DPR yakni dipilih langsung oleh rakyat. Tetapi ia tidak dicalonkan oleh partai politik melainkan dicalonkan langsung oleh rakyat. Kelihatannya ada suatu harapan agar DPD lebih independen dari semua golongan dan aspiratif terhadap semua kepentingan rakyat, khususnya diharapkan mampu

[45] Dahlan Thaib, *DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, Op. Cit.,* Hlm. 11
[46] Bagir Manan. *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru, Op. Cit.,* Hlm. 53.

menjadi media pembawa aspirasi rakyat di daerah berkaitan dengan pelaksanaan otonomi daerah dan kepentingan lainnya.

Pasal 220 UUD 1945 menunjukkan ada beberapa bentuk wewenang yang dimiliki oleh DPD, yaitu: 1). Mengajukan RUU kepada DPR mengenai otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan SDA dan sumber daya ekonomi, dan perimbangan keuangan pusat daerah; 2). Ikut membahas RUU mengenai otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan SDA dan sumber daya ekonomi, dan pertimbangan keuangan pusat daerah; 3). Memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU APBN dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama; 4). Melakukan pengawasan dan melaporkannya kepada DPR atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan SDA dan sumber daya ekonomi, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan dan agama.

Inti dari semua kewenangan tersebut adalah wewenang mengajukan RUU, wewenang ikut membahas RUU, wewenang memberikan pertimbangan mengenai RUU, serta wewenang melakukan pengawasan dan melaporkan hasil pengawasan atas pelaksanaan RUU tertentu kepada DPR. Dengan demikian, ternyata kewenangan yang sedikit itu kalau tidak bisa dikatakan kekuasaan semu

atau partisipan saja tidak sebanding dengan legitimasi rakyat yang dimilikinya, bahkan legitimasi tersebut *(power ligitimate)* lebih kuat dari legitimasi anggota DPR yang hanya dicalonkan dan juga ditentukan oleh partai politik.

Dengan kenyataan itu juga, bahwa gagasan sistem dua kamar yang dicanangkan sebelumnya tidak dapat terpenuhi dengan baik. Ada tiga alasan untuk ini, menurut Bagir Manan. *Pertama,* walaupun telah terjadi perubahan wewenang, namun MPR masih mempunyai wewenang sendiri (original) di luar DPR dan DPD, seperti dijelaskan di atas. *Kedua,* meskipun kelibatannya DPD merupakan lingkungan jabatan yang mandiri dan memiliki wewenang sendiri. tapi kenyataannya DPD hanyalah sebagai pelengkap (komplementer). *Ketiga,* DPD bukanlah badan legislatif penuh. DPD hanya berwenang mengajukan dan membahas RUU di bidang tertentu saja yang disebut secara enumeratif dalam UUD 1945.[47] Jadi, eksistensi DPD di Indonesia tidak dapat disamakan dengan eksistensi *Senate* dalam Congress Amerika, *de Earste Kamer* dalam Staten Generaal Belanda, atau *House of Lords* dalam Parlemen Inggris.

J. Mahkamah Konstitusi (MK)

Oleh karena suatu konstitusi hanya memuat materi-materi yang dianggap penting dan mendasar *(fundamental, grodslagen)* atau hanya sebagai hukum dasar *(droit constitutionelle)* saja, akibatnya ia sangat berpeluang untuk ditafsirkan dalam implementasinya. Namun, agar

---

[47] *Ibid.* Hlm. 55-56.

jangan terjadi salah penafsiran, diperlukan adanya suatu lembaga yang secara resmi berwenang untuk hal tersebut. Dalam praktiknya di beberapa negara, memang terdapat perbedaan mengenai siapa yang bertindak sebagai lembaga yang dimaksud. Misalnya di Inggris, wewenang tersebut diberikan kepada Parlemen, Perdana Menteri dan Pengadilan, di Amerika diberikan kepada *Supreme Court*, dan di Belanda diberikan kepada *Staten Generaal*. Namun kebanyakan di negara-negara lainnya, wewenang tersebut diserahkan kepada Mahkamah Konstitusi (MK); antara lain terdapat di Korea Selatan, Jerman, Thailand. dan Perancis (dengan nama Dewan Konstitusi).

Hal senada juga dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie. Menurutnya, oleh karena dalam desain keempat amandemen UDD 1945 tidak lagi dikenal adanya lembaga tertinggi negara yang sebelumnya dipegang oleh MPR, untuk itu perlu disediakan mekanisme untuk mengatasi kemungkinan persengketaan di antara sesama lembaga tinggi negara yang telah menjadi sederajat dan saling mengendalikan *(checks and balances).* Selain itu, tradisi *judicial review* perlu ditingkatkan, tidak hanya sebatas undang-undang atau peraturan perundang- undangan di bawahnya, namun juga terhadap UUD. *Judicial review* terhadap undang-undang atau peraturan perundang-undangan di bawahnya telah menjadi wewenang MA. Namun untuk wewenang *judicial review* terhadap UUD maka diperlukan suatu lembaga baru atau apa yang disebut dengan MK.[48]

[48] Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, 2004, Hlm. 22.

Lembaga negara yang baru ini, menurut Pasal 24C ayat (1) dan (2) UUD 1945 sesudah amandemen, diberi wewenang untuk: 1). Menguji undang-undang terhadap UUD; 2). Memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD; 3). Memutus pembubaran partai politik; 4). Memutus perselisihan tentang hasil pemilu; dan 5). Memberikan putusan terhadap pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden *(impeachment).*

Jadi, kehadiran MK diharapkan lebih meningkatkan fungsi dan peranan hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan negara, yang sebelumnya hanya diwadahi MA. Dengan adanya pendistribusian kekuasaan kepada lembaga-lembaga negara tersebut, memang konsep pendistribusian kekuasaan menurut UUD 1945 tidak dapat dipersamakan dengan konsep pemisahan kekuasaan *(separation of power).* Akan tetapi, jika dianalisis lebih jauh maka konsep UUD 1945 masih berada dalam pengaruh konsep *separation of power.* Ada dua alasan untuk itu, dipandang dari keberadaan lembaga dan dipandang dari hubungan antar lembaga.

Dipandang dari sisi keberadaan lembaga, pada dasarnya keberadaannya menurut UUD 1945, khususnya sesudah amandemen, merupakan penjabaran dari tiga cabang kekuasaan konsep *separation of power,* yaitu legislatif, eksekutif dan judikatif. MPR, DPR dan DPD adalah bagian dari lembaga-lembaga negara yang berada pada fungsi legislatif, demikian juga BPK jika dilihat dari fungsi inspektifnya. Presiden merupakan lembaga yang berada

pada fungsi eksekutif. MA dan MK merupakan dua lembaga yang memainkan fungsi judikatif.

Sedangkan dipandang dari hubungan antar lembaga, hubungan antara lembaga-lembaga negara menurut UUD 1945 juga hampir tidak memiliki perbedaan dengan konsep *separation of power,* di mana antar lembaga-lembaga negara terdapat adanya mekanisme *chekcs and balances* dan tidak ditentukan adanya bentuk wewenang subordinatif diantara mereka. Hanya saja perbedaannya, UUD 1945 menganut adanya bentuk percampuran kewenangan antar lembaga-lembaga negara atau tidak menganut pemisahan kekuasaan dalam arti materil, sementara konsep *separation of power* menganut adanya pemisahan kekuasaan dalam arti formiil dan materil.[]



LEMBAGA PENDIDIKAN TINGGI

Nahdlatul Ulama

Bab IV

Distribusi Kekuasaan Dalam Perkembangan Pemerintahan Daerah di Indonesia



A. Distribusi Kekuasaan di Daerah

Sebelum memasuki pemahaman tentang konsep distribusi kekuasaan dalam pemerintahan daerah, terlebih dahulu dipahami apa yang dimaksud dengan istilah "pemerintahan" itu sendiri. Syaukani HR., Afan Gaffar, dan Ryaas Rasyid dalam bukunya *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan,* mengatakan:

> *Pemerintahan adalah kegiatan penyelenggaraan negara guna memberikan pelayanan dan perlindungan bagi segenap warga masyarakat, melakukan pengaturan, memobilisasi semua sumber daya yang diperlukan, serta membina hubungan baik di dalam lingkungan negara ataupun dengan negara lain. Di tingkat lokal tentu saja membina hubungan dengan pemerintahan nasional dan pemerintahan daerah yang lainnya.*[1]

Definisi tersebut tampak masih sangat umum, sehingga sulit untuk menentukan maksud dari kegiatan

[1] Syaukani HR., Afan Gaffar, dan Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan,* Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2002, Hlm. 233.

penyelenggaraan negara yang mana atau siapa yang dimaksud dengan pemerintahan nasional. Oleh karena itu, mereka menambahkan bahwa arti pemerintahan tersebut termuat dalam dua bentuk, yaitu pemerintahan dalam arti luas dan pemerintahan dalam arti sempit. Pemerintahan dalam arti luas menyangkut kekuasaan dan kewenangan dalam bidang legislatif, eksekutif dan judikatif.[2]

Demikian juga Donner mengemukakan bahwa cakupan pemerintahan dalam arti luas meliputi badan-badan yang menentukan haluan negara dan berkedudukan di pusat, kemudian terdapat juga instansi-instansi yang melaksanakan keputusan dari badan-badan tersebut. Sementara itu C. van Vollenhoven berpendapat bahwa tugas pemerintahan dalam arti luas terbagi dalam empat fungsi yaitu pembentuk undang-undang, pelaksana atau pemerintah *(bestuur)*, polisi dan keadilan.[3] Pemahaman yang searah dengan pemerintahan dalam arti luas itu, apabila dihubungkan

---

[2] Secara tradisional, dipahami bahwa ada pembagian kekuasaan yang sangat tegas di antara ketiga lembaga tersebut. Sementara dalam pandangan ilmuwan politik modern, seperti Gabriel Almond, menyatakan bahwa legislatif fungsinya adalah *rule making,* sedangkan kekuasaan eksekutif pada dasamya melakukan apa yang disebut mengaplikasikan *(rule application)* dari apa yang sudah ditentukan dan ditetapkan, serta pihak judisiari memiliki kewenangan ajudikasi terhadap penyimpangan atau penyelewengan dalam mengeksekusikan keputusan dan aturan yang sudah ditetapkan *(rule adjudication). Ibid.* Bandingkan dengan Philipus M. Hadjon *(et. aJ). Pengantar Hukum Administrasi* Indonesia, Gajah Mada University Press., Yogyakarta, 1999, Hlm. 6; C.S.T. Kansil, *Pemerintahan Daerah di Indonesia,* Sinar Grafika, Jakarta, 2002, Hlm. 2. Juga SF. Marbun dan Moh. Mahfud MD, bahwa pemerintahan dalam arti luas adalah semua badan yang menyelenggarakan semua kekuasaan di dalam arti kekuasaan eksekutif maupun kekuasaan legislatif. SF. Marbun dan Moh. Mahfud MD, *Op. Cit.,* Hlm. 8.

[3] *Ibid.* Hlm. 9.

dengan UUD 1945 sesudah amandemen, pemerintahan pusat terdiri MPR, DPR, DPD, Presiden, BPK, MA dan MK .

Sedangkan pemerintahan dalam arti sempit adalah pemerintahan dalam arti lembaga eksekutif saja, yang berfungsi *to execute* atau melaksanakan apa yang sudah disepakati atau diputuskan oleh pihak legislatif dan judikatif.[4] Jadi, pemerintahan dalam arti sempit merupakan pemerintahan sebagai badan yang melaksanakan fungsi eksekutif atau pemerintah saja. Meskipun demikian, guna menjalankan fungsi tersebut, badan eksekutif diberikan dua kewenangan utama, yaitu kewenangan yang bersifat administratif dan kewenangan bersifat politis. Kewenangan administratif merupakan kewenangan yang melekat pada jabatan seorang eksekutif yang sehari-hari harus mengendalikan roda pemerintahannya, atau melakukan manajemen pemerintahan secara baik. Sedangkan kewenangan politis merupakan wewenang membuat merumuskan, mengimplementasikan, melakukan evaluasi terhadap kebijaksanaan publik dalam sebuah negara.[5]

Dengan adanya dua arti pemerintahan tersebut, dapat dipahami, jika di dalamnya tercakup pengertian adanya beberapa lembaga kekuasaan yang berfungsi untuk menyelenggarakan pemerintahan secara umum maka dikatakan sebagai pemerintahan dalam arti luas

[4] Syaukani HR., Afan Gaffar, dan Ryaas Rasyid, *Op. Cit.,* Hlm. 233. Pemerintahan dalam arti sempit adalah organ/alat perlengkapan negara yang diserahi tugas pemerintahan atau melaksanakan Undang-Undang. Dalam pengertian ini pemerintah banya berfungsi sebagai badan eksekutif *(Executive* atau *Bestuur).* SF. Marbun dan Mob. Mahfud MD, *Op. Cit,* Hlm. 8.

[5] *Ibid.* Hlm .. 235-236.

atau pemerintahan, namun jika dalamnya hanya memuat pengertian adanya satu lembaga kekuasaan yang berfungsi untuk menyelenggarakan bidang pemerintahan (eksekutif) maka dikatakan sebagai pemerintahan dalam arti sempit atau pemerintah saja.

Pengertian tersebut berlaku juga ketika memahami konsep pemerintahan daerah, baik dalam arti luas maupun sempit. Dalam arti luas, pemerintahan daerah merupakan penyelenggaraan pemerintahan oleh lembaga-lembaga kekuasaan di daerah, yang dalam perkembangannya di Indonesia terdiri dari Kepala Daerah dan DPRD. Sedangkan dalam arti sempit, hanyalah penyelenggaraan pemerintahan oleh Kepala Daerah saja. Apalagi bila melihat rumusan Pasal 18 UUD 1945 sebelum amandemen, yang nyata-nyata menggunakan ungkapan *pemerintahan.*[6] Bahkan arti pemerintahan daerah itu dikuatkan kembali sesudah amandemen, di mana pemerintahan daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota-memiliki DPRD, sedangkan Gubernur, Bupati dan Walikota bertindak sebagai kepala pemerintah daerah.[7] Dengan demikian dipahami bahwa konsep pemerintahan daerah yang dimaksud adalah pemerintahan dalam arti luas, yang terdiri dari Kepala Daerah (Kepala Pemerintah Daerah) dan DPRD.[8]

---

[6] Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan *pemerintahannya* (kursif penulis) ditetapkan dengan undang-undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam s!stem pemerintahan negara dan hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa. UUD 1945 sebelum amandemen, Pasal 18.

[7] Pasal 18 ayat (3) dan (4).

[8] Pemerintahan dalam ketentuan ini sekaligus mengandung makna sebagai kegiatan atau aktivitas menyelenggarakan pemerintahan dan lingkungan

Pelaksanaan pemerintahan daerah bukanlah merupakan hal yang baru dalam sistem ketatanegaraan bangsa-bangsa di dunia. Menurut Nassmacher dan Norton, Pemerintahan Daerah secara historis telah dipraktikkan oleh beberapa negara sejak lama, bahkan di Eropa telah dimulai sejak abad XI dan XII. Di Yunani misalnya, istilah *koinotes* (komunitas) dan *demos* (rakyat atau distrik) adalah istilah yang digunakan untuk pemerintahan daerah. Romawi menggunakan istilah *municipality* (kota atau kotamadya) dan varian-variannya sebagai ungkapan pemerintahan daerah. Perancis menggunakan *comune* sebagai suatu komunitas swakelola dari sekelompok penduduk suatu wilayah. Belanda menggunakan *gemeente* dan Jerman *gemeinde* (keduanya berarti umum), sebagai suatu entitas/kesatuan kolektif yang didasarkan pada prinsip bertetangga dalam suatu wilayah tertentu yang penduduknya memandang diri mereka sendiri berbeda dengan komunitas lainnya.[9] Sedangkan di Indonesia sendiri, sebelumnya, praktik pemerintahan daerah disebutkan dengan beberapa istilah.[10]

Pelaksanaan Pemerintahan Daerah merupakan salah satu aspek struktural dari suatu negara sesuai dengan

---

jabatan yaitu Pemerintah Daerah dan DPRD. Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, Op. Cit.,* Hlm. 102.

[9] K.H. Nassmacher & A. Norton, *Background to Local Government in West Germany* (1985), dalam SH. Sarundajang. *Pemerintahan Daerah di Berbagai Negara,* Pustaka Sinar Harapan, Jakarta. 2001, Hlm. 22-23.

[10] Pemerintahan Umum Pusat di Daerah pada masa kemerdekaan terkenal dengan sebutan Pemerintahan Pamong Praja, sedangkan pada masa penjajahan terkenal dengan *sebutan Billenlandsbestuur, bestuursdianst* atau Pemerintahan Pengreh Praja. Harsono, *HTN, Pemerintahan Lokal dari Masa ke Masa,* Liberty, Yogyakarta, 1992, Hlm. 2-3.

pandangan bahwa negara sebagai sebuah organisasi, jika dilihat dari sudut ketatanegaraan. Sebagai sebuah organisasi, pelaksanaan pemerintahan daerah diharapkan dapat memperlancar mekanisme roda kegiatan organisasi. Hal senada juga menurut pandangan Harris G. Warren, Harry D. Leinenweber dan Ruth O. M. Andersen, menurutnya:

> *Two Major Porpuoses of County Government. The first major porpuse, or function, of county government is to enforce or carry out state laws. The second major porpuse of the county government is to serve the people in ways additional to those required by the state.*[11]

Meskipun kedua tujuan yang dimaksud, dipraktikkan di Amerika yang menganut sistem pemerintahan federal, namun secara umum tujuan dari pelaksanaan pemerintah dalam bentuk satuan adalah sama, yakni dalam rangka untuk melancarkan atau memperluas pelaksanaan kegiatan-kegiatan organisasi pemerintahan negara serta agar dapat melakukan pelayanan terhadap masyarakat secara baik, apalagi bagi suatu negara yang memiliki wilayah luas. Lain halnya bagi suatu negara yang memiliki wilayah kecil dan rakyatnya sedikit, Negara Singapura misalnya, maka pemerintahan daerah dianggap kurang keperluannya karena pemerintahan pusat dapat langsung menangani semua urusan.

Di Indonesia, pelaksanaan pemerintahan daerah merupakan bentuk realisasi dari amanat yang tertuang dalam salah satu pasal UUD 1945, yaitu Pasal 18. Jadi,

---

[11] Harris G. Warren, Harry D. Leinenweber and Ruth O. M. Andersen, *Our Democracy at Work*, Prebtice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, N. J., tt, Hlm. 89.

memang merupakan suatu tekad lama yang telah diberikan oleh *The Founding Fathers Indonesia,* agar pemerintahan daerah menjadi bagian dari sistem pemerintahan Indonesia. Bahkan sebelum disepakatinya Pasal 18 tersebut, pada sidang BPUPKI tanggal 29 Mei 1945, Muhammad Yamin mengusulkan:

> *Negeri, Desa dan segala persekutuan hukum adat yang dibaharui dengan jalan rasionalisme dan pembaharuan zaman, dijadikan kaki susunan negara bagian bawah .... Antara bagian atas dan bagian bawah dibentuk bagian tengah sebagai Pemerintahan Daerah untuk menjalankan Pemerintahan Urusan Dalam, Pangreh Praja.*[12]

Usulan Yamin tersebut menunjukkan bahwa harus ditentukan adanya pembagian struktur kehidupan kenegaraan pada tingkat atas dan tingkat bawah. Pada tingkat atas dapat dikatakan sebagai pemerintahan pusat, sedangkan pada tingkat bagian bawah dapat diberikan kepada negeri, desa dan segala persekutuan adat. Tetapi, meskipun adanya pembagian struktur kehidupan kenegaraan sampai pada tingkat desa, namun untuk menyelenggarakan sistem pemerintahannya harus diserahkan kepada bagian tengah yang disebut sebagai pemerintahan daerah.

Terlepas dari pandangan Yamin di atas, sebenarnya secara umum pemerintahan daerah dapat dibedakan menjadi dua jenis, yaitu pemerintahan perwakilan daerah *(local self-government)* dan pemerintahan non perwakilan daerah *(local state government).* Namun apabila kedua jenis

---

[12] Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar* 1945, I, Cetakan Kedua, Siguntang, Jakarta, 1971 Hlm. 100.

tersebut digabungkan maka akan diperoleh empat jenis pemerintah daerah, yaitu:[13]

a. Unit perwakilan dengan tujuan umum,
b. Unit nonperwakilan dengan tujuan umum,
c. Unit perwakilan dengan tujuan khusus, dan
d. Unit non perwakilan daerah dengan tujuan khusus.

Oleh karena itu, maka dalam implementasinya telah dikenal dua bentuk daerah, yaitu daerah dalam arti otonom dan daerah dalam arti wilayah. Daerah dalam arti otonom, yaitu daerah sebagai pelaksana asas desentralisasi. Daerah otonom merupakan daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri menurut undang-undang. Sedangkan daerah dalam arti wilayah, yakni daerah sebagai pelaksana asas dekonsentrasi. Daerah wilayah yang dimaksud adalah daerah wilayah administatif, yaitu wilayah jabatan atau wilayah kerja *(ambtsressort)* menurut undang-undang.[14]

Indonesia sendiri, sebelum dikeluarkannya Undang-Undang No. 21 Tahun 1999, meletakkan daerah otonom di Daerah Kabupaten dengan sebutan Daerah Tingkat II (Dati II), dan meletakkan daerah wilayah administratif di Daerah Provinsi dengan sebutan Daerah Tingkat I (Dati I). Tetapi setelah dikeluarkannya undang-undang tersebut, maka istilah Daerah Tingkat II diganti menjadi Daerah Kabupaten/Daerah Kota, sedangkan istilah Daerah Tingkat

---

[13] SH. Sarundajang, *Op.Cit.* Hlm. 25-28.

[14] Irawan Soejito, *Hubungan Pemerintahan dan Pemerintahan Daerah* , Rineka Cipta, Jakarta, 1990, Hlm. 25 ..

I diganti menjadi Daerah Provinsi.[15] Akan tetapi, walaupun adanya penggunaan istilah tingkatan yang pada dasarnya sebagai pengaruh dari konsep pembagian bentuk daerah tersebut, namun dalam implementasinya tetap dikatakan sebagai daerah otonomi dan pemerintahannya disebut pemerintahan daerah otonom.[16]

Selanjutnya, guna memperlancar pelaksanaan pemerintahan daerah tersebut maka ada asas-asas yang digunakan, yaitu desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan *(medebewind).* Desentralisasi merupakan suatu penyerahan urusan-urusan pemerintahan menjadi wewenang dan tanggung jawab daerah sepenuhnya.[17] Dalam hal ini, daerah mempunyai prakarsa sepenuhnya untuk menentukan kebijaksanaan, perencanaan, pelaksanaan maupun menyangkut segi-segi pembiayaannya. Asas desentralisasi memiliki pula tiga bentuk, yaitu:

a. Desentralisasi territorial, yaitu kewenangan yang diberikan pemerintah pada badan umum *(openbaar/ ichaam)* seperti persekutuan yang berpemerintahan sendiri *(zelf regerende gemeenschappen),* yakni persekutuan untuk membina keseluruhan kepentingan yang saling berkaitan dari berbagai golongan penduduk, biasanya terbatas pada suatu wilayah yang mereka tinggali.
b. Desentralisasi fungsional (termasuk juga menurut dinas/ kepentingan), yaitu desentralisasi kewenangan untuk

---

15 Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 2
16 Harsono, *Op. Cit.,* Hlm. 2.
17 BN. Marbun, *DPR Daerah, Pertumbuhan , Masalah dan Masa Depannya,* Ghalia Indonesia, Jakarta 1982, Hlm. 25.

menjalankan fungsi pemerintahan daerah tertentu oleh suatu organ atau badan ahli khusus yang dibentuk untuk itu.

c. Desentralisasi administratif (dikatakan juga sebagai dekonsentrasi atau *ambtelyk),* yaitu desentralisasi kewenangan untuk menjalankan tugas pemerintah pusat dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerah oleh pejabat-pejabat pemerintah daerah sendiri.[18]

Desentralisasi sebenarnya merupakan pemberian wewenang untuk mengatur dan mengurus pemerintahan kepada satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah. Namun menurut Bagir Manan, karena desentralisasi selalu dihubungkan dengan statusnya yang mandiri atau otonom, maka pembicaraan mengenai desentralisasi berarti sekaligus juga merupakan pembicaraan mengenai autonomi.[19] Jadi, penekanan utama dari asas desentralisasi atau autonomi adalah adanya penyerahan tanggung jawab secara penuh oleh pemerintahan pusat kepada Pemerintahan Daerah dalam beberapa wewenang tertentu. Meskipun pemerintahan daerah memiliki tanggung jawab penuh di daerah, namun tidak semua wewenang menjadi kekuasaan pemerintahan daerah, dengan kata lain ada sebagian wewenang masih berada di bawah kekuasaan pemerintah pusat.

Adapun asas dekonsentrasi, merupakan suatu asas pelimpahan urusan penyelenggaraan pemerintahan oleh pemerintah kepada pejabat-pejabat di daerah, tetapi masih

[18] Irdwan Soejito, *Op. Cit.,* Hlm. 35.
[19] Bagir Manan. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, Op. Cit.,* Hlm. 174.

menjadi tanggung jawab pemerintah pusat, baik mengenai perencanaan, pelaksanaan maupun pembiayaannya.[20] Pada asas dekonsentrasi, ada beberapa urusan pemerintahan yang tidak termasuk urusan rumah tangga daerah otonom. Oleh karena itu, urusan pemerintahan dibedakan dalam bentuk urusan pemerintahan umum pusat yang diselenggarakan oleh Pemerintahan Pusat, urusan pemerintahan umum pusat di daerah yang diselenggarakan pemerintahan di daerah yang bersifat administratif yang lebih dikenal dengan sebutan pemerintahan pamong praja, dan urusan pemerintahan khusus pusat di daerah yang diselenggarakan oleh jawatan-jawatan pusat di daerah.[21] Pada urusan-urusan pemerintahan dalam bentuk pamong praja dan bentuk jawatan-jawatan pusat di daerah, maka pihak pemerintahan di daerah hanya bersifat administratif saja.

Sementara tugas pembantuan *(medebewind),* merupakan suatu asas penyeleggaraan di daerah berdasarkan perintah penguasa di atasnya atau dikenal dengan sebutan *de opgedragen taak* (tugas yang diperintankan). Istilah pemberian tugas tersebut dikenal juga dengan *serta-tantra, medebewind* atau *self-government,* yakni tugas untuk turut serta dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada daerah oleh pemerintah pusat atau

---

[20] BN. Marbun, *Op. Cit.,* Hlm. 25. Bandingkan dengan pendapat Irawan Soejito, bahwa dekonsentrasi merupakan pelimpahan kewenangan penguasa kepada pejabat bawahannya sendiri. Istilah dekonsentrasi disebut juga dikenal dengan desentralisasi administratif, *ambtelyk decentralisatie,* dekonsentralisasi atau dalam istilah Perancis disebut *deconcentration administratative.* Irawan Soejito, *Op. Cit.,* Hlm. 35.

[21] Soehino, *PemerIntahan di Daerah,* Liberty, Yogyakarta., 2002, Hlm. 118.

pemerintah daerah di atasnya, dengan kewajiban untuk mempertanggung jawabkan kepada yang menugaskannya.[22]

Ketiga asas tersebut telah dipraktikkan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia. Memang, ketentuan penggunaannya tidak dirumuskan dalam Pasal 18 UUD 1945 sebelum amandemen kecuali hanya ditentukan dalam penjelasannya bahwa ada dua bentuk daerah yaitu bersifat otonom *(streek dan locale rechts-gemeenschappen)* dan bersifat administrasi belaka. Namun dalam tiga undang-undang pemerintahan daerah berikut ini, asas-asas tersebut ditentukan secara limitatif. Undang-undang No. 18 Tahun 1965 menggunakan asas desentralisasi, hak autonomi dan medebewind. Undang-undang No.5 Tahun 1974 menggunakan desentralisasi, dekonsentrasi dan demikian juga Undang-Undang No. 22 Tahun 1999. Sedangkan sesudah amandemen, Pasal 18 UUD 1945 telah menyatakan secara limitatif bahwa ada dua asas yang digunakan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, yaitu asas autonomi dan tugas pembantuan.

Dengan uraian-uraian di atas, sebenarnya predikat yang cocok untuk praktik selama ini adalah praktik penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, dan bukan praktik otonomi daerah. Otonomi atau desentralisasi tidak bergantung pada penggunaan asas dekonsentrasi, karena asas ini hanyalah bagian dari praktik sentralisasi *(centralisatie met deconcentratie)*.[23] Namun terlepas dari kenyataan yang terjadi selama ini, konsep Pemerintahan Daerah tetap

22 Irawan Soejito, *Op. Cit.,* hlm. 118.
23 Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, Op. Cit.,* Hlm. 173.

merupakan hal yang konkrit untuk diimplementasikan dalam sistem pemerintahan Indonesia. Konsep Pemerintahan Daerah yang dimaksud oleh UUD 1945 adalah pemerintahan daerah dalam arti luas, yakni penyelenggaraan pemerintahan di daerah oleh DPRD dan Kepala Daerah (pemerintah).

Adanya DPRD sebagai unsur kekuasaan dalam pemerintahan daerah memang tidak ditegaskan dalam Pasal 18 UUD 1945 sebelum amandemen. Namun dengan adanya penjelasan pasal tersebut yang mengatakan bahwa di daerah-daerah akan diadakan badan perwakilan daerah, maka menurut BN. Marbun, ketentuan itulah yang menjadi landasan yuridis bagi pembentukan pemerintahan daerah beserta aparatnya, yang mana salah satu unsur pentingnya ialah semacam badan perwakilan daerah yang kemudian berkembang menjadi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).[24]

Keberadaan kedua unsur tersebut dalam pemerintahan daerah dengan bercermin pada unsur-unsur kekuasaan yang ada pada pemerintahan pusat menunjukkan bahwa keduanya juga merupakan lembaga-lembaga kekuasaan yang berfungsi untuk menggerakkan roda organisasi pemerintahan, yakni pemerintahan daerah. Bertindak sebagai lembaga-lembaga kekuasaan tersendiri, berarti keduanya juga memiliki wewenang *(absolute competentie)* tersendiri pula, selain dimungkinkan adanya bentuk percampuran kewenangan sebagai realisasi dari prinsip *checks and balances,* yang juga menunjukkan adanya hubungan kekuasaan *(gezagverhouding)* di antara keduanya.

[24] B.N. Marbun, Op. Cit., Hlm. 29.

B. Distribusi Kekuasaan dalam UU No. 18 Tahun 1965

Telah dikatakan pada sub bab sebelumnya, bahwa pendistribusian kekuasaan antara DPRD dengan Kepala Daerah dalam undang-undang awal kemerdekaan mengenai Pemerintah Daerah, adalah bentuk pendistribusian kekuasaan yang tidak seimbang. Jika demikian adanya, lalu apa barometer yang dapat dijadikan ukuran adanya pendistribusian kekuasaan yang seimbang? Jawaban untuk itu, tidak lain kecuali berpedoman pada konsep pendistribusian kekuasaan antara DPR dan Presiden menurut UUD 1945, yakni adanya prinsip pelaksanaan *checks and balances* dan tidak adanya prinsip wewenang subordinatif antara kedua lembaga tersebut. Memang prinsip *checks and balances* dalam UUD 1945 sebelum amandemen belum terealisasi dengan baik karena kenyataannya Presiden masih memiliki kekuasaan dominan terhadap DPR terutama dalam fungsi legislatif namun prinsip wewenang subordinatif antara keduanya juga tidak dilakukan. Jikapun Presiden dapat diberhentikan oleh MPR, tetapi MPR bukannya hanya terdiri dari anggota DPR, sebagaimana dijelaskan dalam Bab II sebelumnya. Jadi, ukuran bagi seimbang atau tidaknya pendistribusian kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah, harus dilihat dari kedua konsep tersebut. Apabila ditemukan adanya prinsip pelaksanaan *checks and balances* antara DPRD dan Kepala Daerah menurut suatu Undang-Undang Pemerintah Daerah, berarti poin pertama untuk menjadikan kekuasaan yang seimbang telah terpenuhi, apabila tidak ditemukan, berarti poin pertama yang juga tidak terpenuhi.

Demikian halnya apabila tidak ditemukan prinsip wewenang subordinatif antar kedua lembaga, berarti poin kedua untuk menjadikan kekuasaan yang seimbang telah terpenuhi, namun apabila sebaliknya, maka poin keduanya juga tidak terpenuhi.

Kembali kepada Undang-Undang No.18 Tahun 1965, di mana undang-undang ini seperti diungkapkan sebelumnya dipandang tidak memberikan pendistribusian kekuasaan yang seimbang antara DPRD dengan Kepala Daerah, baik dari sisi prinsip *checks and balances* maupun prinsip subordinatif. *Pertama*, dipandang dari sisi *checks and balances*, Undang-Undang No. 18 Tahun 1965 tidak menjalankan prinsip ini dengan baik. Kenyataan dari sekian wewenang yang dimiliki oleh DPRD antara lain seperti wewenang mengajukan calon Kepala Daerah dan calon Wakil Kepala Daerah,[25] wewenang meminta pertanggungjawaban Kepala Daerah dalam pelaksanaan tugas kewenangan Pemerintah,[26] dan wewenang menetapkan Pemerintah Daerah,[27] pada dasarnya hanyalah bentuk kekuasaan yang tidak sempurna menjadi milik DPRD karena kekuasaan tersebut berada dalam dominasi pihak-pihak diluar DPRD, meskipun menurut teori *separation of power* telah menjadi kekuasaan yang sempurna *(original)* bagi DPRD sebagai lembaga legislatif *(legislatur)*.

Indikasi-indikasi adanya dominasi pihak-pihak luar DPRD tersebut, antara lain sebagai berikut.

---

[25] Undang-Undang No. 18 Tahun 1965, Pasal 12 ayat (1), Pasal 13 ayat (1), Pasal 14 ayat (1) dan Pasal 21 ayat (1)

[26] *Ibid,* Pasal 45 ayat (1)

[27] *Ibid,* Pasal 49, Pasal 61 ayat (2), Pasal 70 dan Pasal 73

a. Dalam hal mengajukan Kepala Daerah, maka keputusan akhir berada ditangan pihak yang berwenang mengangkatnya, baik Presiden, Menteri Dalam Negeri maupun Kepala Daerah Tingkat I, dengan alasan tidak ada calon yang memenuhi persyaratan setelah dua kali tahap pencalonan, maka mereka dapat mengangkat Kepala Daerah di luar pencalonan tersebut.
b. Dalam hal pertanggungjawaban Kepala Daerah mengenai pelaksanaan tugas kewenangan pemerintah baik di bidang otonomi maupun tugas pembantuan, hakikinya hanyalah bentuk *progess report* saja, karena tidak ada akibat yang dapat diterima oleh Kepala Daerah jika pertanggungjawabannya di tolak.
c. Dalam hal menetapkan peraturan perundang-undangan pidana pelanggaran, keputusan akhir Pemerintah Daerah berada pada Menteri Dalam Negeri bagi peraturan Daerah Tingkat I dan Kepala Daerah setingkat di atasnya bagi peraturan daerah lainya. Tanpa disahkan oleh Menteri Dalam Negeri atau Kepala Daerah setingkat lebih atas bagi masing-masing tingkatnya, peraturan itu tidak dapat dijalankan.

Dengan demikian, lalu apa yang menjadi wewenang yang berbentuk orisinil bagi DPRD, apakah hanya memiliki kekuasaan orisinil dalam bentuk imunitas atau hak dalam keuangan dan administratif saja, tidak ada jawaban pasti yang dapat ditemukan dalam Undang-Undang No 18 Tahun 1965. Apalagi jika dibandingkan dengan peran ganda yang dimiliki

Kepala Daerah, yakni berperan sebagai alat Pemerintah Pusat dan sebagai alat Pemerintah Daerah. Berperan sebagai alat Pemerintah, memang Kepala Daerah memimpin Pelaksanaan Kekuasaan Eksekutif Pemerintah Daerah, baik dalam urusan rumah tangga daerah maupun dalam bidang pembantuan.[28] Tapi sebagai alat Pemerintah Pusat, Kepala Daerah memiliki wewenang yang kuat, wewenang tersebut,[29] terdiri dari wewenang memimpin kebijakan politik polisional di daerahnya berdasarkan peraturan perundang-undangan, wewenang pengawasan atas jalannya pemerintah daerah, wewenang menyelenggarakan koordinasi aturan antara jawatan-jawatan pemerintah pusat di daerah dan jawatan-jawatan tersebut dengan pemerintah daerah, serta wewenang menjalankan tugas-tugas yang disarankan kepadanya oleh Pemerintah Pusat.

Perbandingan kekuasaan tersebut tidak mencerminkan adanya prinsip pelaksanaan *checks and balances* antara DPRD dan Kepala Daerah, padahal prinsip itu penting. Dalam hal ini Montesquieu menyatakan pendapatnya:

> *If the executive power does not heve the right to check the enterprises of the legislative body, then letter will be despoticfor it will wipe out all the other powers, since it will be to give to inself all the power in can imagine......But if in a free state legislative power should not heve the right to check executive, it has the right end should heve the faculty to examine the manner in which the laws it has made heve been executed.*[30]

[28] *Ibid*, Pasal 44 Ayat (3)
[29] *Ibid*, Pasal 44 Ayat (2)
[30] Montesquie *Op. Cit.* , Hal 162.

Jelasnya prinsip pelaksanaan *checks and balances* itu penting bagi keduanya. Oleh karena, jika eksekutif tidak dapat melakukan *check* terhadap pihak legislatif, sangat dimungkinkan adanya kesewenang-wenangan karena sebagai pembuat undang-undang *(law maker)* pihak legislatif dapat saja menjadi kekuasaannya lebih kuat sesuai dengan keinginan, begitu juga jika pihak legislatif tidak memiliki hak yang serupa, bagaimana mengetahui apakah undang-undang yang dibuat sudah diimplementasikan dengan semestinya atau belum, prinsip inilah yang belum ditemukan dalam pendistribusian kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah menurut Undang-Undang No. 18 Tahun 1965.

Memang, kenyataan yang ditemukan dalam undang-undang tersebut, jika dirujukkan kepada UUD 1945 sebelum amandemen. Tidak dapat dibantah adanya, oleh karena sebelum amandeman, fungsi legislatif masih dipegang oleh Presiden bersama DPR meskipun Presiden masih dominan, Presiden tidak bertanggung jawab kepada DPR, dan sebagainya. Akan tetapi DPR masih mempunyai fungsi anggaran *(budget)* dan fungsi pengawasan *(control)*, sedangkan DPRD tidak memiliki kedua fungsi tersebut. DPRD tidak bisa melakukan pengawasan terhadap Kepala Daerah karena DPRD tidak memiliki wewenang sepenuhnya dalam mencalonkan dan meminta pertanggungjawaban Kepala Daerah, sedangkan hak menyusun anggaran adalah telah ditentukan wewenang Kepala Daerah.[31] Paling tidak dengan

[31] Pemerintah Daerah tiap-tiap tahun menetapkan anggaran daerah keuangan untuk daerahnya; anggaran keuangan dimaksud yang dibagi dalam anggaran belanja dan anggaran pendapatan daerah, begitu pula mengenai tiap-tiap perubahannya tidak dikuasakan sendiri oleh anggaran

memiliki wewenang sepenuhnya dalam hal penyusunan anggaran, DPRD dapat melakukan fungsi pengawasannya terhadap Kepala Daerah, sebagaimana dilakukan oleh DPR terhadap Presiden.[32]

Dengan demikian jelaslah bahwa Undang-Undang No. 18 Tahun 1965 tidak memberikan wewenang berupa fungsi anggaran dan fungsi pengawasan kepada DPRD. Ketika kedua fungsi tersebut tidak memiliki fungsi tersebut tidak dimiliki oleh DPRD, ketika itu juga berarti DPRD tidak dapat mengimbangi *(to balance)* kekuasaan Kepala Daerah yang begitu kuat, lantaran DPRD tidak punya kesempatan untuk mengkoreksi *(to check)* apalagi untuk menguji *(to examine)* kekuasaan Kepala Daerah, baik ketika pencalonan, pembuatan Perda, penyusunan anggaran, ataupun laporan pertanggungjawaban. Dalam arti kata, bahwa prinsip pelaksanaan *checks and balances* antara lembaga-lembaga pemerintahan dalam Undang-Undang No. 18 Tahun 1965 tidak sesuai atau telah bergeser, bahkan hampir tidak ditemukan, dari ketentuan mengenai prinsip yang sama dalam UUD 1945.

Kedua, dipandang dari prinsip adanya wewenang yang subordinatif antara DPRD dan Kepala Daerah, maka antara keduanya telah terjadi bentuk subordinatif dalam hubungan kekuasaan *(gezagverhouding),* di mana keberadaan DPRD berada di bawah keberadaan Kepala Daerah. Ada dua

termaksud, tidak dapat dilaksanakan sebelum disahkan oleh Menteri Dalam Negeri bagi daerah tingkat I dan Kepala Daerah yang setingkat lebih atas bagi daerah lainnya. Undang-undang No. 18 Tahun 1965, Pasal 76 ayat (1) dan (2).

[32] UUD 1945 sebelum amandemen, Pasal 23 ayat (1).

indikasi untuk hal itu, yaitu DPRD bertanggung jawab kepada Kepala Daerah dan anggota DPRD dapat diberhentikan oleh Kepala Daerah. Ketentuan Undang-Undang No. 18 Tahun 1965 tentang adanya pertanggungjawaban DPRD mengenai pelaksanaan fungsi dan wewenangnya terhadap Kepala Daerah sebagai pemegang kebijaksanaan politik tertinggi di daerah, sedangkan ketentuan yang memberikan peluang kepada Kepala Daerah untuk memberhentikan anggota DPRD, apabila anggota DPRD berhenti atau diberhentikan karena Pasal 26.

Dalam hal ini, Kepala Daerah mengusulkan pemberhentiannya kepada Menteri Dalam Negeri bagi anggota DPRD Tingkat I setelah mendengar pertimbangan BPH dan kepada Kepala Daerah yang setingkat lebih atas bagi anggota DPRD lainnya, juga setelah mendengarkan pertimbangan BPH.[33] Sementara apabila diberhentikan karena larangan-larangan menurut Pasal 25, maka atas semufakat DPRD, diberhentikan oleh Kepala Daerah setelah anggota DPRD yang bersangkutan diberikan kesempatan untuk mempertahankan diri secara lisan atau tulisan. Namun sebelum diberhentikan, terlebih dahulu Kepala Daerah telah memberhentikannya untuk sementara.

Hal yang wajar kiranya jika anggota DPRD berhenti karena meninggal dunia atau atas permintaan sendiri. Hal yang seharusnya demi tegaknya hukum dan keadilan, jika anggota DPRD diberhentikan karena tidak lagi memenuhi syarat-syarat sebagai anggota DPRD, terkena larangan untuk tidak menjadi anggota/bekas anggota sesuatu partai/

33 Undang-Undang No. 18 tahun 1965, Pasal 5, Pasal 25 dan Pasal 26.

organisasi menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku dinyatakan dibubarkan/terlarang, atau melanggar suatu peraturan yang khusus ditetapkan bagi anggota DPRD. Demikian juga demi profesionalisme kerja, cukup beralasan jika ia diberhentikan karena menjadi advokat, langsung atau tidak langsung turut serta dalam atau menjadi penanggung untuk suatu usaha menyelenggarakan pekerjaan umum, atau lainnya.

Akan tetapi, mengapa harus Kepala Daerah yang mengusulkan kepada Menteri Dalam Negeri bagi anggota DPRD tingkat I atau Kepala Daerah yang setingkat lebih atas bagi DPRD lainnya, atau apakah cukup atas semufakat DPRD dan pertimbangan BPH. Oleh karena itu, prosesnya menjadi tidak tepat, bukan saja disebabkan usulan Kepala Daerah atau atas semufakat DPRD tersebut akan sangat politis sifat-sifatnya yang intinya berada dalam dominasi Kepala Daerah-tetapi juga proses tersebut tidak memiliki legitimasi kekuasaan yang sebenarnya. Anggota DPRD yang sebagian besarnya dicalonkan oleh partai politik dan dipilih langsung oleh rakyat, seharusnya—paling tidak—pimpinan partai politiklah yang punya legitimasi untuk memberhentikannya.

Dengan demikian, terdapat dua indikasi utama yang membuat pendistribusian kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah menurut Undang-Undang No. 18 Tahun 1965 bergeser dari prinsip pendistribusian kekuasaan antara DPR dan Presiden menurut UUD 1945, yaitu tidak ditentukan adanya prinsip *check and balances* dan adanya prinsip wewenang yang subordinatif antara lembaga-lembaga kekuasaan pemerintahan daerah. Dalam hal prinsip

check and balances, DPRD selain tidak dapat menjalankan fungsi legislasi semestinya, juga tidak dapat menjalankan fungsi anggaran dan tidak menemukan mekanisme untuk melakukan fungsi pengawasan. Kenyataan itu tidak sesuai dengan prinsip pendistribusian kekuasaan antara DPR dan Presiden dalam DUD 1945, karena di samping sama-sama memegang fungsi legislasi, DPR dapat menjalankan fungsi anggaran yang sekaligus dapat dijadikan fungsi pengawasan. Karena Presiden tidak dapat semaunya dalam menyusun APBN tanpa disetujui oleh DPR, sehingga di sinilah mekanisme yang efektif bagi DPR untuk mengoreksi sekaligus mengawasi kegiatan Presiden.

Sedangkan dalam hal prinsip wewenang yang subordinatif antara kedua lembaga, kekuasaan DPRD diposisikan di bawah kekuasaan Kepala Daerah. DPRD selain bertanggung jawab kepada Kepala Daerah, anggotanya juga dapat diberhentikan oleh Kepala Daerah. Kenyataan itu tentu tidak sesuai dengan prinsip, pendistribusian kekuasaan dalam UUD 1945, yang tidak menganut adanya bentuk wewenang yang subordinatif antar lembaga-lembaga kekuasaan. DPR tidak bertanggung jawab dan tidak diberhentikan Presiden, karena DPR bukan berada di bawah posisi kekuasaan Presiden, demikian juga sebaliknya.

C. Distribusi Kekuasaan Dalam UU No. 5 Tahun 1974

Produk hukum ini, pada waktu pembahasannya saja sudah mendapat tanggapan yang beragam, terutama mengenai judul. Sebagian anggota DPR mempersalahkan

judul Pemerintahan di Daerah, yang tidak seperti sebelumnya berjudul Pemerintahan Daerah, meskipun pemerintah waktu itu tetap mempertahankan judul Pemerintahan di Daerah. Alasannya, bahwa apabila dipergunakan judul RUU tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah tanpa kata "di", dikhawatirkan nantinya akan menimbulkan kesimpangsiuran dalam pelaksanaannya sebagaimana telah dialami sebelumnya, di mana seolah-olah hanya asas desentralisasi yang ditonjolkan. Dengan rumusan ini maka sudah mencakup asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan.[34]

Adanya tanggapan tersebut dapat dimaklumi karena selain DPR merupakan hasil Pemilihan Umum 1971 yang tentunya merupakan perwakilan dari berbagai partai politik, juga ungkapan judul tersebut sangat multi-interpretatif. Jika berpedoman pada konsep pemerintahan seperti dijelaskan sebelumnya "pemerintahan daerah" bermakna pemerintahan dalam arti luas yang merupakan satuan pemerintahan kecil dalam negara kesatuan Republik Indonesia selain satuan Pemerintahan Pusat. Jadi ada indikasi mandiri dalam pengertian tersebut, meskipun tidak terpisah dari pemerintahan pusat. Sementara ungkapan "pemerintahan di daerah", selain memunculkan indikasi yang tidak rnandiri karena hanya sebagai wakil yang diadakan oleh Pemerintahan Pusat, juga dapat bermakna pemerintahan dalam arti sempit yaitu hanya sebagai Pemerintah.

Kerancuan dalam pemakaian judul tersebut ternyata berlanjut pula dalam penempatan struktur pemerintahan

[34] Sujamto, Achmad Noerdin dan Sumarno, *Op. Cit.*, Hlm. 131.

daerah. Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 tidak menggunakan ungkapan "Pemerintahan Daerah", melainkan ungkapan "Pemerintah", dan "Daerah", yang pada dasarnya bermakna pemerintahan dalam arti sempit yaitu sebagai pelaksana bidang eksekutif saja. Pemerintah Daerah terdiri dari Kepala Daerah dan DPRD.[35] Struktur ini dimaksudkan agar posisi Kepala Daerah sama tingginya *(nevengenschikkend)* dengan DPRD dalam organisasi Pemerintah Daerah. Tetapi sebenarnya pandangan tersebut tidak argumentatif, karena menurut UUD 1945, DPR meskipun sederajat dengan Presiden namun DPR bukan sama fungsinya dengan Presiden sebagai pelaksana bidang eksekutif, apalagi menjadi bagian dari lembaga kepresidenan.

Akan tetapi, walaupun Undang-Undang No.5 Tahun 1974 menempatkan DPRD menjadi bagian dari Pemerintah Daerah, namun dibandingkan dengan Undang-Undang No. 18 Tahun 1965, undang-undang ini lebih luas memberikan wewenang maupun hak kepada DPRD. Selain memiliki wewenang yang cukup signifikan untuk menjalankan fungsi legislasi bersama Kepala Daerah seperti menandatangani Peraturan Daerah bersama Kepala Daerah[36], DPRD juga memiliki beberapa hak yang meliputi hak anggaran, mengajukan pertanyaan, meminta keterangan, mengadakan perubahan, mengajukan pernyataan pendapat, inisiatif dan penyelidikan.[37] Bahkan lebih dari itu, DPRD lebih berperan dalam proses pencalonan dan pemilihan Kepala Daerah.[38]

---

[35] Undang-Undang No. 5 Tahun 1974, Pasal 13 ayat (1).
[36] *Ibid,* Pasal 44 ayat (2).
[37] *Ibid,* Pasal 29.
[38] *Ibid,* Pasal 15, 16dan 17.

Distribusi hak dan wewenang tersebut sudah dipandang memadai untuk mencerminkan adanya mekanisme *checks and balances* sebagaimana yang diberikan oleh UUD 1945 sebelum amandemen dalam distribusi hak dan wewenang bagi DPR dan Presiden. DPRD sudah dapat menjalankan fungsi legislasinya bersama-sama Kepala Daerah. Namun lebih daripada itu, DPRD juga sudah dapat menjalankan fungsi anggaran dan fungsi pengawasan seperti adanya hak mengajukan pertanyaan, meminta keterangan, mengadakan perubahan, mengajukan pernyataan pendapat, dan penyelidikan.

Adapun mengenai proses pencalonan dan pemilihan Kepala Daerah tidak diserahkan kepada DPRD sepenuhnya, DPRD hanya menyampaikan hasil pemilihan dari sedikitnya dua orang setelah sebelumnya dimusyawarahkan dan disepakati bersama antara Pimpinan DPRD/Pimpinan Fraksi-Fraksi dengan Menteri Dalam Negeri bagi calon Gubernur dan dengan Gubernur Kepala Daerah bagi calon Bupati/Walikota, sedangkan keputusan terakhir berada di tangan Presiden bagi Gubernur dan di tangan Menteri Dalam Negeri bagi Bupati/Walikota, hal itu tidak dapat dipandang sebagai ketentuan yang bergeser dari UUD 1945 karena DPR memang tidak berwenang untuk menjalankan proses pencalonan dan pemilihan Presiden.

Namun jika dipandang dari ada atau tidaknya prinsip wewenang yang subordinatif antara DPRD dan Kepala Daerah, pada dasarnya Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 masih menganut prinsip tersebut. Memang prinsip subordinatif tidak ditemukan jika hanya melihat dari posisi

keduanya sebagai unsur pemerintah daerah. Oleh karena, dalam hal ini, DPRD tidak bertanggung jawab kepada Kepala Daerah, begitu juga sebaliknya. Jikapun masih ditentukan adanya bentuk pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada DPRD, seperti dijelaskan dalam Bab IV, pertanggungjawaban tersebut hanyalah berbentuk *progress report.*

Prinsip wewenang yang subordinatif tersebut akan kelihatan ketika Kepala Daerah berposisi sebagai kepala wilayah atau Penguasa Tunggal di daerah. Wewenang sebagai Penguasa Tunggal di daerah cukup menjadi alasan jika kekuasaan Kepala Daerah berada di atas kekuasaan DPRD. Dengan posisi sebagai kepala wilayah atau Penguasa Tunggal di daerah, Kepala Daerah memegang andil besar dalam proses pemberhentian anggota DPRD. Indikasinya dapat dilihat dalam Pasal 35, bahwa apabila ternyata DPRD I melalaikan atau karena sesuatu hal tidak dapat menjalankan fungsi dan kewajibannya sehingga dapat merugikan daerah atau negara, setelah mendengar pertimbangan Gubernur, Menteri Dalam Negeri menentukan cara bagaimana hak dan kewajiban DPRD itu dapat dijalankan. Begitu juga bagi DPRD II, cara yang dimaksud dilakukan oleh Gubernur setelah mendengar pertimbangan Bupati/Walikota yang bersangkutan.

Pertimbangan Kepala Daerah tersebut sangat politis sifatnya, dapat saja Ia memberikan pertimbangan kepada Menteri atau Gubernur bahwa seseorang anggota DPRD telah melalaikan atau tidak menjalankan fungsi dan kewajibannya dan oleh karena itu dapat diberhentikan,

padahal mungkin anggota DPRD yang bersangkutan terlalu kritis (vokal) terhadap kebijakan Kepala Daerah sehingga dipandang dapat mengganggu tindak tanduknya.

Selain itu, dengan alasan demi pembinaan ketentraman dan ketertiban di wilayahnya, demi pembinaan ideologi negara dan politik dalam negeri serta pembinaan kesatuan bangsa, demi bimbingan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah, atau demi jaminan terhadap kelancaran penyelenggaraan pemerintahan, Kepala Daerah dapat memberikan pertimbangan pemberhentian atas seseorang anggota DPRD. Di sinilah sulitnya posisi DPRD menurut Syufri Helmi Tanjung, karena sebagai bagian dari pemerintah daerah pada kenyataannya harus bertanggung jawab terhadap segala kebijakan Kepala Daerah sebagai Penguasa Tunggal dan Administrator Pembangunan.[39]

Memang pertimbangan Kepala Daerah tersebut tidak sekaligus menjadikan Menteri Dalam Negeri atau Gubernur sesuai dengan tingkatannya, langsung memberhentikan seseorang anggota DPRD. Namun adanya pertimbangan tersebut dapat menjadi alasan kuat bagi Menteri Dalam Negeri atau Gubernur untuk menganjurkan pada pimpinan partai politiknya agar mengganti anggota DPRD yang bersangkutan. Jelasnya, dengan kedudukan Kepala Daerah sebagai Penguasa Tunggal, DPRD-lah yang harus mengikuti kebijakan-kebijakan Kepala Daerah, di mana salah satu konsekuensi dari tidak mengikuti kebijakan tersebut adalah diberhentikan dari keanggotaan DPRD.

---

[39] Lihat dalam M. Solly Lubis, *Op. Cit.*, Hlm. 206.

Adanya wewenang Kepala Daerah yang subordinatif tersebut tidak sesuai atau telah bergeser dari ketentuan UUD 1945. Oleh karena menurut UUD 1945, meskipun Presiden tidak bertanggung jawab kepada DPR, namun ia harus memperhatikan sungguh-sungguh suara DPR. Dewan ini tidak bisa dibubarkan oleh Presiden, tapi dewan ini dapat senantiasa mengawasi tindakan-tindakan Presiden.[40] Ketentuan ini jelas menunjukkan bahwa kedua lembaga merupakan lembaga yang sederajat dan tidak ada ditentukan adanya wewenang subordinatif di antara keduanya. Dengan demikian, terjadinya pergeseran dalam pendistribusian kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah, memang telah dimungkinkan oleh Undang-Undang No. 5 Tahun 1974, yakni lewat adanya ketentuan untuk memperkuat posisi Kepala Daerah sebagai Penguasa Tunggal di Daerah.

D. Distribusi Kekuasaan Dalam UU No. 22 Tahun 1999

Agaknya berangkat dari pengalaman dua undang-undang sebelumnya, di mana posisi DPRD sangat tertekan, DPRD tidak berdaya, atau DPRD hanya sebagai pelengkap *(complement)* saja, Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 bertekad untuk mengangkat derajat DPRD pada posisi yang lebih tinggi. Keinginan atau tekad tersebut memang sudah semestinya, oleh karena jika memperhatikan lahirnya konsep pemisahan kekuasaan, seperti diuraikan sebelumnya, bahwa dilakukannya pemisahan kekuasaan antar lembaga-lembaga kekuasaan dimaksudkan agar masing-masing lembaga

[40] Penjelasan Umum tentang Sistem Pemerintahan Negara.

dapat lebih konsentrasi dan memiliki posisi yang kuat atas fungsinya pula.

Demikian juga menurut UUD 1945, khususnya dalam hubungan kekuasaan antara DPR dan Presiden, bahwa selain adanya bentuk percampuran kewenangan dalam fungsi legislasi namun diharapkan pula agar keduanya dapat berkonsentrasi dalam fungsi masing-masing. DPR berkonsentrasi dalam fungsi anggaran dan pengawasan sedangkan Presiden berkonsentrasi dalam fungsi pemerintahan *(executive)*.

Akan tetapi, keinginan untuk lebih memberdayakan DPRD jangan sampai melangkahi prinsip-prinsip pendistribusian kekuasaan yang terkandung dalam UUD 1945, baik sebelum maupun sesudah amandemen, yakni adanya prinsip *checks and balances* dan tidak adanya bentuk wewenang yang subordinatif antara lembaga-lembaga kekuasaan. Untuk hal itu, seharusnya Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tidak menciptakan adanya bentuk kekuasaan masing-masing lembaga-baik DPRD maupun Kepala Daerah, yang tidak menganut atau bertentangan dengan kedua prinsip pendistribusian kekuasaan menurut UUD 1945.

Dalam hubungan pendistribusian kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah, undang-undang ini secara limitatif menempatkan DPRD sebagai lembaga (badan) legislatif daerah dan Kepala Daerah sebagai lembaga (badan) eksekutif daerah.[41] Namun, meskipun DPRD merupakan lembaga yang menduduki legislatif daerah, tetapi dalam

[41] Undang-Undang No.5 Tahun 1974, Pasal 1 butir b dan c, serta Pasal 16 ayat (2).

pelaksanaannya fungsi legislasi tersebut dijalankan bersama oleh DPRD dan Kepala Daerah.[42] Selain itu, Kepala Daerah menetapkan Keputusan Kepala Daerah untuk melaksanakan Perda dan atas kuasa peraturan perundang-undangan lain yang berlaku, serta keduanya sama-sama memiliki hak inisiatif.[43]

Mengenai fungsi legislasi dan siapa pemegang kekuasaan ini, ditemukan adanya perbedaan antara UUD 1945 sebelum dengan sesudah amandemen. Perbedaan-perbedaan tersebut meliputi:

a. Menurut Pasal 5 ayat (1) sebelum amandemen. Presiden memegang kekuasaan legislatif dengan persetujuan DPR. Sedangkan menurut Pasal 20 ayat (1) sesudah amandemen, DPR memegang kekuasaan tersebut.
b. Menurut Pasal 21 ayat (2) sebelum amandemen, apabila RUU yang telah disetujui tetapi tidak disahkan Presiden maka RUU tersebut tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu. Sedangkan menurut Pasal 20 ayat (5) sesudah amandemen, apabila RUU yang telah disetujui tetapi tidak disahkan Presiden dalam waktu 30 hari sejak RUU tersebut disetujui maka RUU tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.

Ketentuan Pasal 5 ayat (1) tersebut, menurut Jimly Asshiddiqie, menunjukkan bahwa pemegang utama (primer)

---

[42] *Ibid,* Pasal 18 ayat (l) butir d, Pasal 43 butir g, dan Pasal 69.
[43] *Ibid,* Pasal 72 ayat (l), Pasal 19 ayat (1) dan Pasal 43 butir g.

kekuasaan untuk membentuk undang-undang berada di tangan Presiden, sedangkan sesudah amandemen, DPR merupakan lembaga yang bertindak sebagai pemegang utama (primer) kekuasaan untuk membentuk undang-undang. Begitu juga mengenai ketentuan Pasal 21 ayat (2), di mana Presiden memiliki kekuasaan yang begitu kuat dalam hal pembentukan undang-undang, sehingga ia memiliki hak untuk tidak mengesahkan undang-undang atau sedikit mirip hak veto. Sesudah amandemen, hak veto tersebut telah ditiadakan bagi Presiden.[44] Jadi, UUD 1945 sebelum amandemen menempatkan Presiden sebagai lembaga memiliki wewenang primer dalam membentuk undang-undang, tetapi sesudah amandemen wewenang primer itu beralih ke tangan DPR.

Kembali kepada Undang-Undang No. 22 Tahun 1999, di mana undang-undang ini menentukan bahwa Kepala Daerah berwenang menetapkan Peraturan Daerah yang telah disetujui DPRD. Ketentuan ini tidak menampilkan perbedaan mencolok jika dibandingkan dengan UUD 1945 sebelum amandemen, kecuali dalam hal penggunaan istilah, yakni antara istilah "mengesahkan" dengan istilah "menetapkan" yang ada kemiripannya dengan "pengesahan" dan "ketetapan" dalam lapangan administrasi negara.[45] Tetapi

---

[44] Jimly Asshiddiqie, *Op. Cit.,* Hlm. 182, 184 dan 189.

[45] Pada umumnya dapat dikatakan bahawa ketetapan itu dibuat untuk menyelesaikan suatu hal konkrit yang telah diketahui terlebih dahulu oleh administrasi Negara... Bahawa "sah" itu tidak lain dari pada: perbuatan pemerintah yang bersangkutan dapat diterima sebagai suatu bagian dari ketertiban hukum umum (*als een onderdeel van de algemene rechtsorde*). "Sah" itu tidak mengatakan sesuatu tentang isi atau kekurangan dalam suatu perbuatan pemerintah, melainkan hanya berarti: diterima sebagai

mengenai siapa yang memegang kekuasaan legislatif dan kapan limit waktu suatu rancangan peraturan daerah harus ditetapkan, ditemukan perbedaan antara Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 dengan UUD 1945 sebelum amandemen dan sesudah amandemen. DPRD memegang kekuasaan legislatif,[46] sementara menurut UUD 1945 sebelum amandemen bahwa Presiden-lah yang memegang kekuasaan legislatif.[47] Begitu juga mengenai kapan limit waktu suatu rancangan peraturan daerah harus ditetapkan. Kepala Daerah berwenang menetapkan peraturan daerah menurut Undang-Undang No. 22 Tahun 1999.[48] Ketentuan ini dapat diinterpretasikan bahwa Kepala Daerah menetapkan peraturan daerah tersebut kapan saja atau bahkan tidak menetapkannya-seperti halnya hak veto dimiliki Presiden menurut Pasal 21 ayat (2), sedangkan menurut UUD 1945 sesudah amandemen hak veto yang dimiliki oleh Presiden tersebut telah ditiadakan.[49]

Dengan demikian, berarti telah terdapat adanya ketentuan mengenai fungsi legislasi yang bergeser dari UUD 1945, baik sebelum maupun sesudah amandemen. Adapun dalam hubungan fungsi anggaran dan pengawasan, Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 dipandang telah memberikan porsi besar kepada DPRD untuk menjalankan kedua fungsi ini. Pasal 18 (I) dan Pasal 19 (1) sebagai landasan bagi DPRD untuk menjalankan fungsi anggaran, sementara pelaksanaan

sesuatu yang berlaku pasti. Lihat E. Utrecht, *Op. Cit.*, Hlm. 102 dan 164.

46 Undang-undang No. 22 Tahun 1999, Pasal 1 butir c dan Pasa] 16 ayat (2).

47 UUD 1945 sebelum amandemen, Pasal 5 ayat (1).

48 Undang-undang No. 22 Tahun 1999, Pasal 69.

49 UUD 1945 sesudah amandemen ,Pasa! 20 ayat (5).

fungsi pengawasan dimiliki oleh DPRD bahkan lebih limitatif dari fungsi pengawasan yang dimiliki oleh DPR menurut UUD 1945. Menurut Pasal 18 ayat (1) butir f, DPRD mempunyai tugas dan wewenang mengawasi terhadap: a. pelaksanaan peraturan daerah dan peraturan perundang-undangan lain, b. pelaksanaan keputusan Gubernur, Bupati dan Walikota, c. pelaksanaan APBD, d. kebijakan Pemerintah Daerah, dan e. pelaksanaan kerja sama intemasional di daerah. Bentuk pengawasan tersebut sebenarnya juga menjadi wewenang dan tugas DPR pada tingkat negara, namun UUD 1945 tidak menyebutkannya secara limitatif sebagaimana halnya Undang-Undang No. 22 Tahun 1999.

Ketiga fungsi DPRD tersebut kemudian diikuti pula dengan pemberian sejumlah besar hak. Hak-hak tersebut meliputi: hak meminta pertanggungjawaban Kepala Daerah, hak meminta keterangan, hak mengadakan penyelidikan, hak mengadakan perubahan atas Rancangan Peraturan Daerah, hak mengajukan pernyataan pendapat, hak inisiatif, hak mengajukan pertanyaan, hak menentukan Anggaran Belanja DPRD, hak menetapkan Peraturan Tata Tertib DPRD, hak protokoler, hak keuangan dan administrasi, serta hak imunitatif.[50]

Sedangkan Kepala Daerah, lebih berkonsentrasi sebagai lembaga yang menyelenggarakan fungsi eksekutif saja atau memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD.[51] Dengan kata lain, undang-undang ini berupaya

[50] Undang-Undang No. 22 Tahun 1999, Pasal 19 ayat (I), 21 ayat (I) dan Pasal 27.
[51] *Ibid,* Pasal 44.

menempatkan Kepala Daerah sebagai lembaga eksekutif sebagaimana maksud konsep pemisahan kekuasaan *(separation of power),* meskipun tidak sepenuhnya karena Kepala Daerah masih "menjalankan fungsi legislasi bersama DPRD".

Jadi meskipun pelaksanaan fungsi legislasi, anggaran serta pengawasan oleh DPRD dan pelaksanaan fungsi legislasi serta eksekutif oleh Kepala Daerah di atas dapat dipandang sebagai kristalisasi dari adanya mekanisme *checks and balances* antara keduanya, namun hal itu tidak menutupi bahwa telah terjadi pergeseran dalam pendistribusian kekuasaan antara DPRD dan Kepala daerah, khususnya dalam menjalankan fungsi legislasi. Dikatakan bergeser dari ketentuan UUD 1945 sebelum amandemen, karena menurut Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 DPRD sebagai lembaga yang memiliki kewenangan primer dalam menjalankan fungsi legislasi dan Kepala Daerah ditentukan mempunyai hak inisiatif sementara UUD 1945 menentukan bahwa Presiden-lah yang memiliki kewenangan primer dalam menjalankan fungsi legislasi dan DPR ditentukan mempunyai hak inisiatif. Sedangkan dikatakan bergeser dari ketentuan UUD 1945 sesudah amandemen, karena Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 dipandang tidak memberikan limit waktu kepada Kepala Daerah kapan ia harus menetapkan Ranperda yang telah disetujui menjadi Perda, sehingga dikuatirkan nantinya dapat memberikan peluang sejenis hak veto kepada Kepala Daerah, sementara UUD 1945 telah memberikan limit waktu yang jelas kepada Presiden kapan ia harus menetapkan RUU yang telah disetujui menjadi undang-undang.

Lebih mencolok dari pelaksanaan prinsip *check and balances* di atas, pendistribusian kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah menurut Undang-Undang No. 22 Tahun 999 telah bergeser dari ketentuan UUD 1945, sebelum maupun sesudah amandemen, karena adanya pelaksanaan prinsip wewenang subordinatif yang dimiliki oleh DPRD terhadap Kepala Daerah. Indikasi-indikasi adanya pelaksanaan prinsip wewenang yang subordinatif tersebut, paling tidak meliputi empat hal. *Pertama,* dalam hal pemilihan Kepala Daerah. DPRD berwenang memilih Kepala Daerah,[52] sedangkan UUD 1945 tidak menentukan kalau DPR berwenang memilih Presiden, sebelum maupun sesudah amandemen. Termasuk juga dalam hal ini, wewenang berupa usulan pengangkatan.

Kedua, dalam hal mekanisme pemilihan Kepala Daerah. DPRD merupakan pihak yang menjalankan semua mekanisme atau tata cara pemilihan Kepala Daerah.[53] Tugas yang sama mengenal semua mekanisme atau tata cara pemilihan Presiden dilakukan oleh MPR menurut UUD 1945 sebelum amandemen, dan oleh Komisi Pemilihan Umum sesudah amandemen.

Ketiga, dalam hal pertanggung jawaban Kepala Daerah. Sebelum amandemen UUD 1945, pertanggungjawaban Presiden hanya diberikan kepada MPR, dan tidak ada lagi bentuk pertanggungjawaban yang disampaikan Presiden kepada MPR sesudah amandemen, kecuali bentuk pertanggungjawaban mengenai pelanggaran hukum atau apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai

---

[52] *Ibid,* Pasal 18 ayat (I) huruf a dan c, dan Pasal 26 huruf b.
[53] *Ibid,* Pasal 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 53 ayat (3), dan Pasal 58 ayat (4).

Presiden,[54] itupun telah terbukti berdasarkan keputusan Mahkamah Konstitusi. Tetapi, Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 menentukan adanya bentuk pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada DPRD, baik pertanggungjawaban akhir masa jabatan, pertanggungjawaban setiap akhir tahun anggaran, maupun pertanggungjawaban yang diminta oleh DPRD dalam sewaktu-waktu.[55]

Keempat, dalam hal pemberhentian Kepala Daerah. Pemberhentian Kepala Daerah menurut Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 terdapat dalam tiga bentuk, yaitu diberhentikan oleh Presiden atas usul DPRD, diberhentikan oleh DPRD dan disahkan oleh Presiden, dan diberhentikan oleh Presiden tanpa melalui persetujuan DPRD.[56]

Pada bentuk pemberhentian yang terakhir, kiranya tidak terlalu memunculkan polemik karena apabila seorang Kepala Daerah terbukti telah melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan hukuman mati berdasarkan KUHP atau telah melakukan makar dan/atau perbuatan lain yang dapat memecah belah NKRI yang dinyatakan dengan keputusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum, Presiden memiliki alasan yang kuat untuk memberhentikannya tanpa persetujuan DPRD. Paling tidak ada dua alasan untuk itu, yaitu di satu sisi pemberhentian yang dilakukan adalah murni

---

[54] Presiden dan/atau Wakil Presiden harus dapat diberhentikan apabila ternyata melakukan pelanggaran sebagaimana diatur dalam Pasal 7 A. Pelanggaran sebagai dan pertanggungjawaban sebagaimana diatur dalam Pasal 7 A tidak mencakup pertanggungjawab atas kebijakan pemerintahan. Bagir Manan, DPR DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru, *Op. Cit*., Hlm. 87.

[55] Undang-undang No. 22 Tahun 1999, Pasal 19 ayat (1) huruf a, 31, 32 ayat (3) d (4), 44 ayat (2), 45, 46, 53 ayat (2), dan Pasal 54.

[56] *Ibid,* Pasal 49,50,51,52 dan Pasa1 55.

berdasarkan ketentuan hukum dan keputusan Presiden diberikan untuk menguatkan keputusan pengadilan sebelumnya dalam rangka *law enforcement* dan di sisi lain bahwa pemberhentian dilakukan sebagai tindakan yang secepatnya harus diambil oleh Presiden dalam rangka mempertahankan keutuhan NKRI. Ketika terjadi tindakan-tindakan yang dapat memecah belah bangsa, menjadi kewajiban Presiden untuk bertindak cepat, sebagai bentuk pelaksanaan fungsi pertahanan, keamanan dan ketertiban *(defence, security and protectional function).*

Namun, dalam hal Kepala Daerah yang diberhentikan oleh Presiden atas usul DPRD dan yang diberhentikan oleh DPRD dan disahkan oleh Presiden, jelas-jelas menampilkan wujud wewenang yang subordinatif, yang tidak ditemukan dalam rumusan UUD 1945. Untuk kesekian kalinya dalam tulisan ini dikatakan bahwa menurut UUD 1945 sebelum amandemen, DPR tidak dapat memberhentikan Presiden. Apabila Presiden dapat diberhentikan oleh MPR, hal itu bukan berarti DPR dapat memberhentikan Presiden karena anggota MPR bukan hanya terdiri dari anggota DPR. Apalagi setelah amandemen, di mana Presiden hanya dapat diberhentikan apabila telah berbukti melakukan pelanggaran hukum atau apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden, setelah adanya keputusan Mahkamah Konstitusi dan setelah adanya keputusan MPR mengenai pemberhentian Presiden berdasarkan sidang paripurna MPR.

Keempat hal tersebut dipandang memadai sebagai indikasi bahwa adanya bentuk wewenang subordinatif

DPRD terhadap Kepala Daerah menurut Undang-Undang No. 22 tahun 1999. Adanya bentuk wewenang subordinatif tersebut, yang tidak ditentukan dalam UUD 1945 baik sesudah maupun sebelum amandemen, ditambah pula adanya ketentuan mengenai pelaksanaan fungsi legislasi yang juga tidak sesuai dengan ketentuan UUD 1945 baik sesudah maupun sebelum amandemen, maka jelaslah bahwa pendistribusian kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tidak sesuai lagi atau telah bergeser dari ketentuan-ketentuan menurut UUD 1945.

E. Distribusi Kekuasaan Dalam UU No. 32 Tahun 2004

Pada pelantikan Gubernur Jawa Tengah tanggal 23 Agustus 2003, mantan Menteri Dalam Negeri, Hari Sabarno, mengatakan bahwa sudah waktunya untuk melakukan revisi terhadap Undang-Undang No. 22 Tahun 1999, khususnya mengenai pemilihan Kepala Daerah. Oleh kerena, menurutnya, pemerintah akan mempersiapkan pemilihan Kepala Daerah secara langsung dimulai setelah pemilihan Presiden 2004. Hal itu dilakukan, mengingat dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, tidak ditentukan lagi kalau memilih Kepala Daerah menjadi wewenang DPRD.[57]

Argumen tersebut tidak salah, lebih lagi jika bercermin pada hasil amandemen UUD 1945, baik melalui amandemen pertama yang ditetapkan pada tanggal 19 Oktober

[57] Harian Republika, 25 Agustus 2003.

1999, amandemen kedua pada tanggal 18 Agustus 2000, amandemen ketiga pada tanggal 9 November 2001, maupun amandemen keempat pada tanggal 10 Agustus 2002, khususnya mengenai pemerintahan daerah. Perubahan tersebut pada kenyataannya tidak hanya membawa prinsip-prinsip baru dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, namun juga memberikan imbas yang sangat signifikan pada prinsip-prinsip pemerintahan daerah, yang sebelumnya tertuang dalam Undang-undang No. 22 Tahun 1999. Ketentuan UUD 1945 hasil amandemen tersebut, dikuatkan lagi dengan Ketetapan MPR No. IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah.

Akan tetapi, jika revisi yang dimaksud oleh Dirjen Kesatuan Bangsa, Perlindungan Masyarakat dan Otonomi Daerah Depdagri, Innaya Suradinata, harus selesai sebelum Desember 2000,[58] tentu dapat menimbulkan pro dan kontra. Pelaksanaan yang baru satu tahun itu, membuat sebagian pihak tidak mendukung adanya revisi yang dimaksud. Memang tidak dinafikan adanya penyelewengan di daerah dengan pelaksanaan undang-undang tersebut, namun dalam rangka sosialisasi yang bertepatan pula dengan hadirnya masa euphoria reformasi, maka hal tersebut masih berada dalam lingkaran kewajaran. Oleh karena itu, mereka semua belum menerima atau kontra terhadap upaya revisi ini. Pihak yang pro-revisi antara lain seperti Konsorsium Monitoring dan Pemberdayaan Institusi Publik (Kompip),[59] sedangkan pihak yang kontra-revisi antara lain seperti Asosiasi Dewan

[58] Harian Kompas, 31 Agustus 2000.
[59] *Ibid*, 21 Agustus 2001

Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Seluruh Indonesia (Adeksi) dan DPRD Jawa Timur. [60]

Terlepas dari polemik tersebut, paling tidak, setelah lebih kurang lima tahun berjalan, yakni sejak disahkannya tanggal 7 Mei 1999, terdapat suatu kewajaran jika dilakukan evaluasi atau peninjauan kembali terhadap Undang-Undang No. 22 Tahun 1999. Karena sebagai batasan waktu yang lazim digunakan di Indonesia, masa lima tahunan bukan saja merupakan suatu priodesasi kepemimpinan atau suatu tahapan program kerja, tetapi dapat juga sebagai sarana evaluasi, apakah dalam kurun masa tersebut telah lahir implikasi positif atau malah sebaliknya. Tentunya dengan melihat berbagai dampak yang ditimbulkan, khususnya dalam hubungan kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah, ditambah dengan perubahan yang terjadi dalam UUD 1945, maka sudah waktunya untuk melakukan revisi. Namun, dengan catatan, revisi yang dilakukan adalah untuk membangun sistem hukum yang baik dengan menuju taraf sinkronisasi dan harmonisasi sistem tata hukum dalam hierarki peraturan perundang-undangan (*hierarchy of norms*), sehingga akhirnya dapat menguatkan hukum pada posisinya yang supreme (*supremacy of law*) dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Secara umum pengertian sinkronisasi tidak jauh berbeda dengan pengertian harmonisasi, yaitu suatu kesesuaian atau keserasian.[61] Tetapi dalam berbagai penggunaannya—

---

[60] *Ibid*, 31 Januari 2002 dan 5 Februari 2002

[61] Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Op. Cit*., Hlm. 938.

khususnya di bidang hukum—kedua kata tersebut memiliki bagian yang berbeda. Sinkronisasi digunakan sebagai kesesuaian atau keserasian dalam materi peraturan perundang-undangan, yang berarti tidak terjadinya kontradiktif antara materi peraturan perundang-undangan yang satu dengan lainnya. Sedangkan harmonisasi digunakan sebagai kesesuaian atau keserasian dalam pengaturan peraturan perundang-undangan, atau dengan kata lain tidak terjadinya kontradiktif dalam pengaturan antara peraturan perundang-undangan yang satu dengan yang lainnya.[62]

Terciptanya taraf sinkronisasi dan harmonisasi tata hukum dapat dilihat dari dua aspek, yaitu vertikal dan horizontal.[63] Dilihat dari aspek horizontal yaitu terjadinya keserasian atau kesesuaian antara peraturan perundang-undangan yang derajatnya sama, seperti antara undang-undang dengan undang-undang, peraturan pemerintah dengan peraturan pemerintah, dan sebagainya. Sebaliknya dilihat dari aspek vertikal yaitu keserasian atau kesesuaian antara peraturan perundang-undangan yang derajatnya berbeda, misalnya antara undang-undang dengan UUD, peraturan pemerintah dengan undang-undang, dan sebagainya. Semua tata urut peraturan perundang-undangan tersebut tidak boleh bertentangan satu sama lainnya, baik dalam materi maupun dalam pengaturan.

---

[62] Sebagai contoh dalam Keputusan Mendagri No.4 Tahun 2002 tentang Prosedur Penyusunan Produk-produk Hukum di Lingkungan Departemen Dalam Negeri, pada Pasal 4 ayat (2) dikatakan: Sebelum penyusunan produk hukum sebagaimana dimaksud ayat (1), Pimpinan komponen mengajukan rencana penyusunan produk hukum kepada Sekretaris Jenderal guna harmonisasi materi dan sinkronisasi pengaturan (kursif penulis).

[63] Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Op. Cit*, 2001, Hlm. 74

Dengan demikian, revisi Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 dilakukan dengan menggunakan kedua aspek tersebut. Secara vertikal, materi maupun pengaturan, undang-undang ini harus disesuaikan dengan peraturan perundang-undangan yang berada di atasnya, yaitu UUD 1945 dan Ketetapan MPR. Secara horizontal, materi maupun pengaturan, undang-undang ini juga harus disesuaikan dengan peraturan perundang-undangan sederajat lainnya, misalnya Undang-Undang No. 22 Tahun 2003 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD. Adapun tata urutan peraturan perundang-undangan (*hierarchy of norms*) yang dimaksud adalah yang berdasarkan Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Perundang-undangan. Dalam ketetapan ini, dikatakan bahwa tata urutan peraturan perundang-undangan RI terdiri dari: 1. UUD 1945, 2. Ketetapan MPR RI, 3. Undang-undang, 4. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu), 5. Peraturan Pemerintah (PP), 6. Keputusan Presiden (Keppres), dan 7. Peraturan Daerah (Perda).[64]

Dengan berpijak pada konsep *hierarchy of norms* tersebut, pada dasarnya tidak sedikit pasal dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 yang dianggap mengandung prinsip yang bermasalah. Namun, dalam tulisan ini, selain prinsip pemilihan Kepala Daerah yang dilakukan oleh DPRD seperti sudah dijelaskan di atas, dikemukan juga prinsip-prinsip yang tidak mencerminkan adanya taraf sinkronasi dan harmonisasi dalam tata urutan peraturan perundang-undangan. Prinsip-prinsip tersebut, yaitu prinsip mengenai

[64] Pasal 2.

mekanisme pemilihan Kepala Daerah, pemberhentian Kepala Daerah, dan pertanggungjawaban Kepala Daerah terhadap DPRD.

Pertama, mengenai mekanisme pemilihan Kepala Daerah. Mekanisme dimaksud adalah proses dan tata cara pemilihan Kepala Daerah, mulai dari tahap pencalonan sampai pada tahap penetapan calon terpilih. Dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 terdapat pasal-pasal yang menentukan bahwa semua mekanisme pemilihan Kepala Daerah berada di tangan DPRD. Sehingga berarti pihak DPRD bukan saja sebagai pemain, tetapi juga sebagai panitia. Ketentuan itu dapat diperhatikan dalam Pasal 18 ayat (1) huruf c, Pasal 34, Pasal 35, Pasal 36, Pasal 37, Pasal 38, Pasal 39, Pasal 40, Pasal 53 ayat (3), dan Pasal 58 ayat (4). Mekanisme pemilihan Kepala Daerah dilakukan oleh DPRD tersebut bertentangan dengan prinsip yang dianut oleh UUD 1945. Karena seperti dimaklumi, UUD 1945 menganut prinsip bahwa setiap jabatan yang berhubungan langsung dengan asas kedaulatan rakyat harus diisi oleh pejabat yang ditentukan lewat pemilihan umum, seperti termuat pada Pasal 2 ayat (l), Pasal 6A ayat (1), Pasal 18 ayat (3), Pasal 19 ayat (1), Pasal 22C ayat (1) dan Pasal 22E ayat (2). Untuk menyelenggarakan mekanisme pemilihan umum tersebut, harus dibentuk suatu badan (panitia) mandiri yang disebut Komisi Pemilihan Umum (KPU).[65]

Keharusan adanya badan resmi (KPU) untuk menjalankan mekanisme pemilihan umum, di samping

[65] UUD 1945 sesudah amandemen, Pasal 22E ayat (5). 543

karena besarnya tugas dan tanggung jawab yang diemban sehingga memerlukan adanya kemampuan yang memadai dan konsentrasi penuh untuk menjalankannya, juga dimaksudkan agar proses pemilihan umum dapat dilakukan secara bebas, rahasia, jujur dan adil,[66] sehingga nantinya dapat membuahkan hasil sesuai aspirasi rakyat. KPU tidak saja memproses tata cara pemilu, tetapi juga memproses masalah-masalah lain yang berkenaan dengan pemilu, seperti persyaratan calon Presiden dan Wakil Presiden dan Penentuan pasangan calon Presiden/Wakil Presiden dan penentuan pasangan calon Presiden/Wakil Presiden.[67] Sebagai penjabaran dari prinsip tersebut, kemudian dikeluarkan peraturan perundang-undangan lainnya secara khusus mengatur tata cara pemilu, yaitu Undang-undang No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum dan Undang-undang No. 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

Sebagai hasil revisi dari Undang-Undang No 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang No 32 Tahun 2004 telah menyajikan banyak perubahan. Secara garis besar, perubahan yang paling tampak adalah terjadinya pergeseran-pergeseran kewenangan dari satu lembaga ke lembaga lain. Beberapa perubahan kewenangan seperti tercantum dalam Undang-Undang No 32 Tahun 2004 menunjukkan adanya tarik ulur kewenangan yang tujuan akhirnya diarahkan untuk menciptakan *good governance* dalam sistem pemerintahan di daerah. Kelihatan sekali

---

66 *Ibid*, Pasal 22 E ayat (1).
67 *Ibid*, Pasal 6 serta Pasal 6A ayat (2), (3), dan (5)

bahwa para perumus peraturan ini berpijak pada pengalaman pelaksanaan undang-undang sebelumnya di masalah *good governance* beserta permasalahan lain di dalamnya.

Kalau kita sandingkan, kedua peraturan itu masing-masing terdiri 16 bab, dengan isu pokok yang berbeda. Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 hanya memiliki 134 pasal, sementara Undang-Undang No. 32 tahun 2004 sebanyak 240 pasal. Ada penambahan dan pengurangan pasal-pasal dalam Undang-Undang No. 32 tahun 2004 dibanding undang-undang yang lama. Urut-urutan bab atau pasal, beberapa di antaranya mengalami perubahan pula, dan sebagian pasal memiliki isi substansi yang berbeda. Ada beberapa hal yang bisa kita catat berkait persoalan kewenangan dalam undang-undang yang baru ini.

Pertama, persoalan pengawasan dan *check and balances*. Salah satu masalah mendasar Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 terlihat dari lemahnya pengawasan maupun *check and balances*. Kondisi inilah kemudian menimbulkan penyimpangan-penyimpangan dan ketidakseimbangan kekuasaan. Kedudukan kepala daerah seakan di bawah kontrol legislatif. Undang-Undang No. 32 tahun 2004 mencoba mengembalikan hubungan kerja eksekutif dan legislatif yang setara dan bersifat kemitraan.

Sebelum ini kewenangan DPRD sangat besar, baik ketika memilih Kepala Daerah, maupun LPJ tahunan Kepala Daerah. Kewenangan DPRD itu dalam penerapan di lapangan sulit dikontrol. Sedangkan sekarang, kewenangan DPRD banyak yang dipangkas, misalnya aturan Kepala Daerah dipilih

langsung oleh rakyat, DPRD yang hanya memperoleh laporan keterangan pertanggungjawaban, serta adanya mekanisme evaluasi Gubernur terhadap Ranperda APBD agar sesuai kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Hal tersebut akan mempersempit ruang gerak aktor-aktor di Kabupaten/Kota dalam bermain-main dengan keuangan daerah.

Mekanisme pengawasan kepada Kepala Daerah semakin diperketat, misalnya Presiden tanpa melalui usulan DPRD dapat memberhentikan sementara terhadap Kepala Daerah yang didakwa melakukan tindak korupsi, terorisme, dan makar. Sementara pengawasan terhadap DPRD semakin diperketat dengan adanya Badan Kehormatan yang siap mengamati dan mengevaluasi sepak terjang anggota Dewan. Untuk melengkapinya DPRD wajib pula menyusun kode etik untuk menjaga martabat dan kehormatan dalam menjalankan tugasnya. Dengan berbekal ketentuan yang baru, anggota DPRD bisa diganti sewaktu-waktu (PAW) bila melanggar larangan atau kode etik.

Kedua, pembagian kewenangan pemerintahan. autonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya, di mana daerah diberi kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan kecuali urusan pemerintah: politik luar negeri, pertahanan-keamanan, moneter-fiskal, peradilan, dan agama. Sesuai penjelasan umumnya, pembagian kewenangan antara pemerintah, daerah provinsi, dan daerah Kabupaten/Kota berdasar kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi.

Perbedaan mencolok dibanding Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 lama adalah pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah, pemprov, dan pemerintahan Kabupaten/Kota sudah diatur secara lebih jelas dan tegas, seperti tercantum pada pasal 10 s/d 14. Termasuk pula pola hubungan antara pemerintah-pemerintah daerah dan antar pemerintahan daerah di bidang keuangan, pelayanan umum, dan pemanfaatan sumber daya alam (pasal 15 s/d 18).

Demikian juga soal kepegawaian, penataan kepegawaian versi Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 ditujukan untuk menempatkan PNS sebagaimana fungsinya dengan cara melibatkan peran pemerintah dan pemprov. Dalam penjelasan disebutkan, sistem manajemen kepegawaian menggunakan gabungan antara *unified system* dan *separated system*, artinya ada bagian kewenangan pemerintah dan ada bagian yang diserahkan kepada daerah.

Penjelasan di atas tegas dinyatakan pada pasal 129, bahwa pemerintah melaksanakan pembinaan manajemen pegawai negeri sipil daerah yang mana meliputi penetapan formasi, pengadaan, pengangkatan, pemindahan, pemberhentian, penetapan pensiun, gaji, tunjangan, kesejahteraan, hak dan kewajiban kedudukan hukum, pengembangan kompetensi dan pengendalian jumlah.

Secara tersirat, posisi provinsi (Gubernur) lebih berperan dan menunjukkan eksistensinya. Pasal 38 (1) menyebutkan bahwa Gubernur dalam kedudukan sebagai wakil pemerintah di wilayah provinsi memiliki tugas dan wewenang: pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan

pemerintahan daerah Kabupten/Kota, koordinasi penyelenggaraan urusan pemerintah serta pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan tugas pembantuan di daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota. Dengan demikian, tidak ada lagi alasan Kabupaten/Kota yang menolak kehadiran atau undangan Gubernur (provinsi) terkait tugas-tugas di atas.[]

Bab V

Solusi Mencapai Keseimbangan Dalam Distribusi Kekuasaan



A. Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung

Terdapat tiga alasan mengapa pemilihan Kepala Daerah secara langsung merupakan suatu solusi untuk mencapai keseimbangan dalam pendistribusian kekuasaan pemerintahan daerah, yakni alasan secara yuridis, politis dan empiris. *Pertama*, secara yuridis sebenarnya UUD 1945 sesudah amandemen punya keinginan kuat untuk melaksanakan pemilihan langsung terhadap pemegang jabatan lembaga-lembaga kekuasaan, khususnya yang bersentuhan langsung dengan konsep kedaulatan rakyat. Dalam Pasal 22 E terlihat bahawa semua lembaga-lembaga kekuasaan, seperti lembaga legislatif (DPR, DPD dan DPRD) dan eksekutif (Presiden dan Wakil Presiden), dipilih secara langsung oleh rakyat dalam suatu pemilihan umum. Jika DPRD dipilih secara langsung oleh rakyat, jadi sudah seharusnya Kepala Daerah yang sederajat dengan DPRD juga dipilih secara langsung oleh rakyat. Seandainya prinsip pemilihan langsung tersebut tidak diimplementasikan dalam

pemilihan Kepala Daerah, berakibat timbulnya pertentangan prinsip dalam UUD 1945 karena adanya asas tertentu yang tidak digunakan, yakni asas keadilan yang merata.

Menurut asas keadilan yang merata, bahwa hukum nasional bertujuan untuk terus meningkatkan keadilan dan kesejahteraan masyarakat secara merata.[1] Ketidakadilan dalam materi tersebut, dapat menyentuh pada rakyat dan juga bagi Kepala Daerah. Ketidakadilan bagi rakyat, karena rakyat tidak dapat menentukan pilihan langsung secara nuraninya pada calon pemimpinnya. Sebaliknya, ketidakadilan bagi Kepala Daerah karena semua anggota (yang menduduki) lembaga kekuasaan politis yang berwenang dalam pengambilan keputusan politis atau lembaga yang bersentuhan langsung dengan konsep kedaulatan rakyat – DPR dan DPD (Legislatif). Presiden dan Wakil Presiden (Eksekutif), serta DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota (Legislatif Daerah)—dipilih secara langsung oleh rakyat dalam suatu pemilihan umum.[2] Tetapi kenapa tidak bagi Kepala Daerah, sedangkan Kepala Daerah juga berposisi sama dengan lembaga-lembaga tersebut, yakni sebagai lembaga eksekutif daerah. Dengan kata lain, pertentangan materi tersebut menunjukkan tidak digunakannya prinsip *universal and equal suffrage* dan pengangkatan eksekutif secara serupa dalam suatu pemilihan umum.

---

[1] Padmo Wahjono, *Rancangan Undang-undang Tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Peraturan Perundang-undangan*, Proyek Pusat Perencanaan Hukum dan Kodifikasi BPHN, Departemen Kehakiman RI, 1985, Hlm. 6. Baca juga Sunaryati Hartono, *Asas-asas Hukum Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Majalah BPHN Nomor 2 Tahun 1988, Hlm. 70-76.

[2] UUD 1945 Pasal 22E ayat (2).

Secara yuridis juga, UUD 1945 sesudah amandemen menganut sistem pemerintahan presidensiil (*non-parliamentary or fixed executive system*). Meskipun menurut Sri Soemantri M. sistem tersebut masih memerlukan pengkajian lebih lanjut,[3] tetapi berdasarkan indikasi-indikasi yang ada maka UUD 1945 sesudah amandemen tidak dapat dipandang sebagai konstitusi yang menganut sistem pemerintahan parlementer (*parliamentary executive system*).

Oleh karena sebagaimana dimaklumi bahawa sistem pemerintahan parlementer memiliki karakteristik-karekteristik utama, yaitu:

a. Lembaga eksekutif atau pemerintah harus bertanggung jawab kepada lembaga perwakilan (parlemen). Demikian juga menteri-menteri harus bertanggung jawab kepada lembaga perwakilan, baik secara terpisah maupun secara bersama-sama dengan pimpinan lembaga eksekutif.
b. Pimpinan lembaga eksekutif atau pemerintah dipilih dan diangkat oleh lembaga perwakilan.
c. Lembaga perwakilan dapat menyatakan permintaan pertanggungjawaban atau mosi tidak percaya kepada lembaga eksekutif atau pemerintah dalam hal-hal yang menyangkut kebijakan pemerintahan melalui hak interpelasi.

[3] Sri Soemantri M., UUD 1945, Kedudukannya dan Aspek-aspek Perubahannya, *Op. Cit*., Hlm. 30

d. Adanya Raja atau Presiden berkedudukan yang tidak dapat diganggu gugat.
c. Pihak eksekutif dapat membubarkan badan perwakilan.[4]

Sementara karakteristik-karekteristik tersebut tidak ditemukan dalam UUD 1945 sesudah amandemen, kecuali karakteristik-karakteristik yang bersifat pemerintahan presidensiil. Ada beberapa indikasi kalau sistem pemerintahan presidensiil dianut oleh UUD 1945 sesudah amandemen, yaitu:

a. Pasal 4 ayat (1) menegaskan bahwa Presiden memegang kekuasaan pemerintahan (eksekutif).
b. Pasal 17 ayat (1) dan (2) menegaskan bahawa menteri-menteri adalah pembantu Presiden, ia diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.
c. Pasal 6A ayat (1) menegaskan bahawa Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.
d. Pasal 7C menegaskan bahawa Presiden tidak dapat membekukan dan atau membubarkan DPR.
e. Tidak ada ketentuan bahwa Presiden bertanggung jawab kepada MPR, apalagi DPR, kecuali dalam bentuk pertanggungjawaban terhadap pelanggaran hukum. sebagaimana maksud Pasal 3 ayat (3).

[4] Joeniarto, *Op. Cit.*, hlm. 69, Bandingkan dengan Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar llmu Politik, Op. Cit.*, hlm. 212-215, Juga dalam N. Jayapalan, *Op. Cit.*, hlm. 67-69.

Jika UUD 1945 sebagai konstitusi tertinggi (*staatfundamentanorms*) menganut sistem pemerintahan presidensil, maka berdasarkan konsep *hierarchy of norm* bahwa semua peraturan perundang-undangan di bawahnya juga harus sinkronisasi dengan UUD tersebut. Dengan kata lain, pemilihan Kepala Daerah yang menjadi bagian dari proses ketatanegaraan pada tingkat daerah harus juga dijalankan atas dasar sistem presidensiil.

Selain dari itu, secara yuridis, Pasal 18 ayat (1) dan (2) UUD 1945 sesudah amandemen memuat prinsip pemilihan Kepala Daerah secara langsung. Meskipun dirumuskan dengan ungkapan dipilih secara demokratis (*direct or by the representative*), namun dengan rumusan tersebut jelas bahwa UUD 1945 sesudah amandemen menganut prinsip pemilihan Kepala Daerah secara langsung disamping juga adanya secara perwakilan.

Mengenai mengapa masih ditentukan adanya pemilihan Kepala Daerah secara perwakilan, menurut penulis, di sinilah salah satu kelemahan UUD 1945 hasil amandemen. Rumusan tersebut menunjukkan adanya inkonsistensi pengaturan, khususnya jika dihubungkan dengan Pasal 22 E di atas. Hal yang menonjol dari inkonsistensi pengaturan tersebut karena adanya suatu keinginan untuk tidak memangkas habis prinsip yang dikandung oleh Undang-undang No. 22 Tahun 1999, di mana proses pemilihan Kepala Daerah dilakukan oleh DPRD (*by the representative*). Padahal hal itu tak perlu terjadi. lantaran UUD saja bisa di amandemen apalagi undang-undang biasa (*the ordinary law*).

Inkonsistensi tersebut juga dapat memperlemah predikat UUD 1945 sebagai *the supremacy of the constitution*. Karena inkonsistensi itu, selain menunjukkan adanya pengaturan materi yang tidak sinkron, juga menunjukkan bahawa keberadaan UUD 1945 dapat dipengaruhi oleh prinsip undang-undang organik di bawahnya. Hal yang sama dikatakan oleh Hans Kelsen, bahawa di sinilah letak perbedaan antara konstitusi derajat tinggi (*supreme constitution*) dan tidak derajat tinggi (*not supreme constitution*). Konstitusi tidak derajat tinggi dapat diubah sama halnya dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Dalam hal ini, jika ada materi konstitusi yang bertentangan dengan materi peraturan perundang-undangan lainnya, berarti dengan sendirinya telah terjadi perubahan pada konstitusi tersebut. Peraturan perundang-undangan yang materinya bertentangan dengan kontitusi itu dianggap sebagai *the uncontitusionallaw*, yakni peraturan perundang-undangan lainnya yang dapat mengubah kontitusi, karena memiliki derajat yang sama dengan kontitusi.[5] Jelasnya, adanya inkonsistensi pengaturan tersebut, sebagai wujud pengaruh dari Undang-Undang No. 22 Tahun 1999, dapat menjerumuskan UUD 1945 menjadi konstitusi tidak derajat tinggi.

Dengan demikian, paling tidak, secara yuridis ditemukan adanya tiga indikasi yang menentukan bahawa UUD 1945 sesudah amandemen menganut prinsip pemilihan Kepala Daerah secara langsung. Ketiga indikasi tersebut adalah:

a. UUD 1945 menganut prinsip pemilihan langsung terhadap pejabat yang menduduki lembaga-lembaga

[5] Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, *Loc. Cit.*

pengambilan keputusan politis atau lembaga yang bersentuhan langsung dengan konsep kedaulatan rakyat,

b. UUD 1945 menganut sistem pemerintahan presidensiil yang salah satu cirinya ialah kepala eksekutif dipilih langsung oleh rakyat, dan

c. UUD 1945 menganut prinsip pemilihan Kepala Daerah secara langsung di samping dapat dilakukan melalui perwaki1an atau apa yang disebutnya sebagai cara yang demokratis.

Adapun alasan secara empiris mengapa Kepala Daerah harus dipilih secara langsung, tentunya tidak lain kecuali melihat implementasi selama ini yang cenderung meninggalkan prinsip-prinsip hukum dan keadilan. Pada dua periode sebelumnya – khususnya Orde Baru – proses penentuan Kepala Daerah menjadi wewenang pihak pemerintah (eksekutif) pusat sepenuhnya. Konsekuensinya posisi Kepala Daerah tak ubahnya seperti robot yang dikendalikan kemana saja sesuai dengan kemauan pihak pemerintah pusat.

Kasus penolakan calon Bupati Deli Serdang dan pemecatan anggota DPRD Provinsi Jambi tahun 1979 di atas, senyatanya bertentangan dengan asas pengabdian kepada kepentingan masyarakat, sebagai bagian dari asas hukum dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial,[6] karena kepentingan pusat belum tentu sama dengan

6 Padmo Wahjono, *Rancangan Undang-undang Tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Peraturan Perundang-undngan, Loc. Cit.*.

kepentingan masyarakat di daerah, juga bertentangan dengan asas persamaan kedudukan rakyat di dalam hukum (*equality before the law*) serta asas keadilan dan merata,[7] karena praktik itu dapat menghilangkan kesempatan bagi warga negara yang memenuhi syarat secara umum untuk menduduki jabatan publik. Dari hasil kajian yang penulis laksanakan mengenai tanggapan masyarakat terhadap pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung dapat terlihat pada Tabel berikut ini :

Tabel : Pemilihan Gubernur Dilakukan Secara langsung

Pertanyaan	Tanggapan Responden	Jumlah Responden	Jumlah (%)
Selepas Reformasi, Pemilu Gubernur dan Wakil Gubernur diadakan secara langsung	Setuju	287 orang	95,6%
	Tidak Setuju	13 orang	4,4%
Total		**300 Orang**	**100%**

Sumber : *Data Olahan 2009*

Tabel di atas menunjukkan bahwa masyarakat menginginkan pemilihan Gubernur dilakukan secara langsung, ini terlihat dari 300 orang jumlah keseluruhan responden, 287 orang atau (95,6%) mengatakan setuju jika pemilihan Gubernur dilakukan secara langsung. Demikian halnya mengenai pemilihan Bupati/Walikota dari 300 jumlah keseluruhan responden, 287 orang atau (95,6%)

---

7 Sunaryati Hartono, *Op. Cit*., Hlm. 73.

menghendaki pemilihann secara langsung seperti terlihat pada Tabel di bawah ini :

Tabel :
Pemilihan Bupati/Walikota dilakukan secara langsung

Pertanyaan	Tanggapan Responden	Jumlah Responden	Jumlah (%)
Selepas Reformasi, Pemilihan Bupati secara langsung	Amat setuju	287 orang	95,6%
	Setuju	13 orang	4,4%
	Kurang Setuju	-	-
Total		**300 Orang**	**100%**

Sumber : *Data Olahan 2009*

Sedangkan praktik-praktik yang terjadi pada Era Reformasi juga berada dalam bentuk yang tak jauh berbeda, hanya saja di era ini Kepala Daerah berada di bawah bayang-bayang kekuatan DPRD karena dewan inilah yang menentukan jadi atau tidaknya seseorang menduduki jabatan Kepala Daerah. Praktik-praktik *money politic* dan pemecatan Kepala Daerah dapat dijadikan indikasi kuat adanya ketergantungan (*dependency*) Kepala Daerah terhadap DPRD. Amzulian Rifai mengumpulkan catatan dari beberapa LSM tentang terjadinya *money politic* dalam pemilihan Kepala Daerah. Di antaranya kes pemilihan Gubernur Kalimantan Tengah periode 2000-2005, pemilihan Walikota Kupang periode 2002-2007, pemilihan Walikota Tasikmalaya periode 2002-2007, pemilihan Bupati Banjarnegara periode 2001-2006, pemilihan Bupati Tanjung Pinang periode 2002-2007 dan

pemilihan Bupati Pati periode 2001-2006.[8] Bahkan jika jujur mengakui, hampir semua pemilihan Kepala Daerah pada Era Reformasi ini tidak luput dari praktik *money politic*. Praktik-praktik tersebut sudah bertentangan dengan hukum, yakni tentang adanya larangan untuk melakukan korupsi dan kolusi. Jika hukum saja dilewati, lalu bagaimana dapat diciptakan rasa keadilan, karena hukum itu sebenarnya adalah keadilan (*ius quia iustum*).

Jadi, secara empiris sudah dapat dicerna bahawa pemilihan Kepala Daerah yang ditentukan sepenuhnya baik oleh pihak pemerintah pusat maupun oleh DPRD, dalam praktiknya ternyata menimbulkan ekses-ekses yang bertentangan dengan prinsip-prinsip hukum dan keadilan. Dalam artian lain bahawa pada praktiknya yang terjadi adalah perilaku-perilaku yang berbentuk pelanggaran karena adanya dominasi kekuasaan. Guna mencari solusi yang tepat, sudah seharusnya jika Kepala Daerah tidak lagi ditentukan langsung oleh pemerintah pusat maupun DPRD melainkan langsung oleh rakyat dalam suatu pemilihan umum.

Sedangkan alasan politisnya, adalah untuk mendapatkan legitimasi kekuasaan berdasarkan dukungan mayoritas rakyat setempat, atau dikatakan Syaukani HR., Afan Ghaffar dan Ryaas Rasyid sebagai bentuk upaya untuk melaksanakan demokrasi dan demokratisasi di daerah.[9] Dukungan yang kuat dari rakyat setempat menjadi urgen dalam menjalankan pemerintahan, karena menurut konsep kedaulatan rakyat

---

8 Amzulian Rifai, *Politik Uang Dalam Pemilihan Kepala Daerah*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2001, Hlm. 21-52.

9 Syaukani HR., Afan Ghaffar dan Riyaas Rasyid, *Op. Cit*., Hlm. 185.

(*volkssouvereiniteit*), seperti dianut oleh Indonesia, rakyatlah sebenarnya memegang kedaulatan (*souvereiniteit* atau *sovereignty*)[10] tersebut. Dalam hal ini, rakyatlah yang mengambil keputusan tertinggi dan rakyat juga yang paling berwenang menentukan siapa yang menjadi wakilnya untuk menyelenggarakan pemerintahan, karena intinya rakyatlah yang memegang lingkup kedaulatan/kekuasaan (*scope of sovereignty/scope of power*) dan domain kedaulatan/ kekuasaan (*domain of sovereignty/domain of power*).[11]

Di sinilah letak perbedaan antara konsep kedaulatan rakyat dengan konsep kedaulatan negara. Dalam konsep kedaulatan negara, semua golongan, semua rakyat lebur ke dalam negara yang tersimbolkan pada pemimpin dan pemerintahan. Karena itu, negara yang menganut faham kedaulatan negara cenderung menjadi negara perizinan.

[10] Harold J. Laski mengemukakan: "*By a state I mean a Society of this kind which is integrated by possessing a coercive autority legally supreme over any individual or group which is part of the society". "This power is called sovereignty: and it is bay the possession of sovereignty that the state is distinguished from all other forms of human association*. Lihat dalam Joeniarto. *Op. Cit*., Hlm. 12. Bandingkan dengan pandangan *Strong: We have said that the peculiar attribute of the state, as contrasted with all other unit of association. is the power to make laws and enforce them by all the means of coercion it cares to employ. This power is called sovereignty. C. F. Strong*, *Op. Cit*., Hlm. 6-7.

[11] Dalam kaitan dengan lingkup kedaulatan, gagasan kedaulatan sebagai konsep mengenai kekuasaan tertinggi meliputi proses pengambilan keputusan, ... Sedangkan jangkauan kedaulalan (*domain of suvereignty*), melalui analisis relasional (*relational analisys*) antara "*sovereign*" dan "*subject*", terkait soal siapa atau apa yang memegang kekuasan tertinggi itu dalam suatu negara, dan siapa atau apa yang menjadi objek dalam arti sasaran yang dijangkau oleh konsep kekuasaan yang bersifat tertinggi itu. Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Ichtiar Baru Van Hoeve, Jakarta, 1994, Hlm. 9.

Hak asasi manusia dengan sendirinya tidak mendapat tempat untuk dipertimbangkan. Jika rakyat ingin berbuat sesuatu, mereka memerlukan izin dari negara yang diwakili oleh pemerintah.

Sebaliknya negara berkedaulatan rakyat, di mana negara dipandang sebagai perwujudan rakyat, rakyatlah yang menentukan segala sesuatu di dalam negara itu. Pemerintah yang bertindak mewakili negara, hanya dapat berbuat sesuatu setelah mendapatkan izin dari rakyat. Selain itu, perbedaannya bahwa dalam konsep kedaulatan/negara, dinding batas antara negara dengan pemerintah menjadi kabur sebab pemerintah adalah manifestasi dari negara dalam wujudnya yang konkrit. Jadi mengkritik pemerintah adalah identik dengan menentang negara. Sedangkan dalam konsep kedaulatan rakyat, batas antara negara dengan pemerintah dibedakan secara cukup jelas. Pemilihan umum lazimnya dilakukan secara rutin di negara-negara demokratis yang menganut azas kedaulatan rakyat, setiap waktu dapat mengganti pemerintah yang sedang berkuasa dengan pemerintah yang baru. Dalam konsep kedaulatan rakyat, rakyat yang berbeda pendapat dengan pemerintah, tidaklah otomatis diartikan sebagai pengkhianat bangsa dan negara.[12]

Dengan demikian, sehubungan dengan pemilihan Kepala Daerah, maka rakyatlah yang lebih berwenang untuk melaksanakannya secara langsung. Memang benar,

---

[12] Yusril Ihza Mahendra, *Kedaulatan Rakyat dan Agenda Demokrasi Politik*, Dalam Syarofin Arba MF, (ed.), *Op. Cit*, Hlm. 16-17.

dalam hal ini dapat diadakan suatu perwakilan untuk melaksanakan kekuasaan rakyat tersebut, umpamanya DPRD. Tetapi jika dalam implementasinya, kekuasaan yang diwakilkan rakyat tersebut disalahgunakan oleh pihak yang mewakili—misalnya DPRD atau pihak pemerintah pusat memilih Kepala Daerah tidak sesuai dengan aspirasi rakyat, maka sudah seharusnya kekuasaan tersebut dikembalikan kepada pemilik sebenarnya yaitu rakyat.

Apabila rakyat melakukan pemilihan langsung, maka dampaknya tidak saja mendekatkan Kepala Daerah kepada rakyat karena dipilih sesuai aspirasi mayoritas rakyat, tetapi lebih dari itu rakyat dapat melakukan kontrak sosial (*social contract*) dengan Kepala Daerah yang bersangkutan. Maksud kontrak sosial di sini bukanlah diterjemahkan secara kaku seperti halnya kontrak kerja, misalnya calon presiden harus menandatangani beberapa klausul yang disodorkan mahasiswa baru-baru ini, tetapi kontrak sosial sebagaimana menurut J. J. Rousseau sebelumnya.

Dalam bukunya yang berjudul *Du Contract Social*, seperti yang dikutip Azhari, Rousseau berpendapat bahawa dalam suatu negara diperlukan adanya suatu perjanjian masyarakat untuk menjamin keselamatan jiwa dan harta mereka sendiri. Perjanjian untuk membentuk pemerintahan yang dapat menjamin kemerdekaan dan ketertiban dilakukan dalam bentuk suara mayoritas (*valente generale*).[13] Jadi, kontrak sosial yang dimaksud adalah kontrak yang bersifat timbal balik, di mana rakyat menyerahkan kekuasaannya kepada

---

[13] Azhari, *Op.Cit.*, Hlm. 29-30.

pemimpin maka sebaliknya pemimpin tersebut harus menjamin kemerdekaan, ketertiban dan kesejahteraan rakyat sebagai imbalan.

Dengan pemilihan Kepala Daerah secara langsung juga diharapkan Kepala Daerah yang bersangkutan dapat mengenal wilayah dan keragaman agama, adat, budaya serta kelompok (suku) rakyatnya sehingga dapat membangun kultur demokrasi yang sesuai dengan keragaman tersebut. Dengan kata lain, pemilihan secara langsung dapat menciptakan seorang Kepala Daerah yang mengenal dan dikenal daerah serta rakyatnya. Sulit menciptakan hal tersebut, jika Kepala Daerah masih dipilih oleh DPRD maupun pemerintah pusat, oleh karena, sekali lagi, kemauan keduanya belum tentu sama dengan aspirasi rakyat.

Dengan memiliki wewenang yang ada padanya, baik DPRD maupun pemerintah pusat, dapat memilih Kepala Daerah meskipun sebenarnya tidak mengenal dan tidak dikenal daerah serta rakyat setempat. Dalam kondisi ini, jikapun pra-syarat mengenal dan dikenal tersebut masih digunakan, maka intinya hanyalah berbentuk semu atau yang sengaja dibuat-buat.

Hal lain yang perlu disempurnakan dalam pemilihan kepala daerah secara langsung permasalahannya pada masih adanya praktik politik uang (*money politic*) sehingga pelaksanaan demokrasi langsung dalam pemilihan kepala daerah belum sepenuhnya representasi dari pilihan rakyat. Upaya yang harus dilakukan ke depan adalah memberikan pendidikan politik kepada masyarakat, pencerdasan

intelektual dan pemahaman demokrasi. Selain itu perlu pula penguatan kapasitas dan kredibelitas Komisi Pemilihan Umum Daerah dan jajarannya sampai ke tingkat Desa.

B. Penguatan Kapasitas Lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dibentuk, baik di daerah Provinsi maupun di daerah Kabupaten dan Kota. Pada umumnya, lembaga perwakilan rakyat ini dipahami sebagai lembaga yang menjalankan kekuasaan legilsatif, dan karena itu biasa disebut dengan lembaga legilsatif di daerah. Akan tetapi, sebenarnya haruslah dicatat bahawa fungsi legislatif di daerah, tidaklah sepenuhnya berada di tangan DPRD seperti fungsi DPR-RI dalam hubungan dengan Presiden. Sebagaimana ditentukan dalam Pasal 20 ayat (1) juncto Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 hasil Perubahan Pertama. Pasal 20 ayat (1) UUD 1945, DPR ditentukan memegang kekuasaan membentuk UU, dan dalam Pasal 5 ayat (1) dinyatakan bahawa Presiden berhak mengajukan RUU kepada DPR. Sedangkan kewenangan untuk menetapkan Peraturan Daerah (Perda), baik daerah Provinsi maupun Kabupaten/Kota, tetap berada di tangan Gubernur dan Bupati/Walikota dengan persetujuan DPRD sebagaimana ketentuan mengenai pembentukan undang-undang di tingkat Pusat dalam UUD 1945 sebelum diamandemen. Karena itu, dapat dikatakan bahawa Gubernur dan Bupati/Walikota tetap merupakan pemegang kekuasaan eksekutif dan sekaligus legislatif, meskipun pelaksanaan fungsi

legislatif itu harus dilakukan dengan persetujuan DPRD yang merupakan lembaga pengontrol terhadap kekuasaan pemerintahan di daerah.

Oleh karena itu, sesungguhnya, DPRD lebih berfungsi sebagai lembaga pengontrol terhadap kekuasaan pemerintah daerah daripada sebagai lembaga legislatif dalam arti yang sebenarnya. Namun dalam kenyataan sehari-hari, lembaga DPRD itu biasa disebut sebagai lembaga legislatif. Memang benar, seperti halnya pengaturan mengenai fungsi DPR-RI menurut ketentuan UUD 1945 sebelum diamandemen, lembaga perwakilan rakyat ini berhak mengajukan usul inisiatif perancangan produk hukum. Menurut ketentuan UUD 1945 yang lama, DPR berhak memajukan usul inisiatif perancangan undang-undang. Demikian pula DPRD, baik di daerah Provinsi maupun daerah Kabupaten/Kota, berdasarkan ketentuan Undang-Undang No.22 Tahun 1999, berhak mengajukan rancangan Peraturan Daerah kepada Gubernur. Namun, hak inisiatif ini sebenarnya tidaklah menyebabkan kedudukan DPRD menjadi pemegang kekuasaan legislatif yang utama. Pemegang kekuasaan utama di bidang ini tetap ada di tangan pemerintah, dalam hal ini Gubernur atau Bupati/Walikota.

Oleh karena itu, politik desentralisasi Indonesia terhadap daerah otonom masih tidak konsisten, seperti pola hubungan eksekutif-legislatif Pemerintahan Pusat, karena kedudukan DPRD tidak menjadi pemegang kekuasaan legislatif yang utama seperti pola hubungan Presiden dengan DPR, di daerah fungsi utama DPRD esensinya hanya untuk mengontrol jalannya pemerintahan di daerah, sedangkan

berkenaan dengan fungsi legislatif, posisi DPRD bukanlah aktor yang dominan. Pemegang kekuasaan yang dominan di bidang legislatif itu tetap Gubernur atau Bupati/Walikota. Bahkan dalam Undang-Undang No.22 Tahun 1999 Gubernur dan Bupati/Walikota diwajibkan mengajukan rancangan Peraturan Daerah dan menetapkannya menjadi Peraturan Daerah dengan persetujuan DPRD. Artinya, DPRD itu hanya bertindak sebagai lembaga pengendali atau pengontrol yang dapat menyetujui atau bahkan menolak sama sekali ataupun menyetujui dengan perubahan-perubahan tertentu, dan sekali-sekali dapat mengajukan usul inisiatif sendiri mengajukan rancangan Peraturan Daerah.

Dari uraian di atas dapat kita mengerti bahwa secara teknis DPRD lemah sumber daya. Selain sistem undang-undang partai Politik mensyaratkan calon anggota DPRD minimal tamatan Sekolah Lanjutan Atas, bukan Sarjana (S1), juga dalam melaksanakan tugas dan fungsinya lembaga legislatif ini tidak didukung oleh pengalaman, tenaga ahli dan data. Dengan demikian sebenarnya, lembaga parlemen itu hanya efektif melaksanakan fungsinya untuk mengawasi jalannya pemerintahan (*control*), sedangkan fungsi legislasi lebih berkaitan dengan sifat-sifat teknis yang banyak membutuhkan prasyarat-prasyarat dan dukungan-dukungan yang teknis pula yang tidak maksimal dimiliki lembaga DPRD.

Dalam praktik prasyarat pokok untuk menjadi anggota parlemen itu adalah kepercayaan rakyat, bukan prasyarat keahlian yang lebih bersifat teknis daripada politis. Meskipun seseorang jika yang bersangkutan tidak dipercaya oleh rakyat, ia tidak bisa menjadi anggota parlemen. Tetapi,

sebaliknya, meskipun seseorang tidak tamat sekolah dasar, tetapi ia mendapat kepercayaan dari rakyat, maka yang bersangkutan paling legitimatif untuk menjadi anggota parlemen. Dalam praktik seperti ini, nilai pendidikan dan intelektualitas kurang dipertimbangkan sebagai bagian syarat anggota parlemen.

Oleh karena itu, makin rendah tingkatan parlemen itu makin rendah kemampuan teknisnya. Seharusnya lembaga DPRD ini harus mampu mengimbangi kemampuan teknis eksekutif. Sebab tingkat pendidikan rata-rata anggota DPR Pusat lebih tinggi daripada tingkat pendidikan anggota DPRD Provinsi yang juga lebih tinggi daripada tingkat pendidikan rata-rata anggota DPRD Kabupaten/Kota. Meskipun DPR dan DPRD sebagai lembaga politik, mereka juga harus mampu meningkatkan kapasitas melalui penjaringan syarat calon minimal harus sarjana (S1), setelah terpilih melalui Pemilu, anggota legislatif juga harus terus meningkatkan kapasitas melalui pendidikan lanjutan, kursus dan bahkan pelatihan.

Selain itu, perlu pula dukungan sarana, tenaga ahli dan data untuk menunjang pelaksanaan tugas dan fungsinya. Oleh karena itu, perubahan yang terjadi di tingkat pusat dalam pengaturan mengenai kewenangan melakukan perancangan undang-undang dari Presiden ke DPR harusnya diikuti ditingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota. Jika di pusat, kekuasaan membentuk undang-undang berada di tangan DPR sebagaimana hasil Perubahan Pertama UUD 1945, maka di daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota, kenyataannya kewenangan menetapkan Peraturan Daerah masih ditentukan oleh Gubernur dan Bupati/Walikota,

meskipun untuk itu perlu mendapat persetujuan lebih dulu dari DPRD setempat. Sesuai fungsinya sebagai lembaga pengawasan politik yang kedudukannya sederajat dengan pemerintah setempat, maka DPRD juga diberi hak untuk melakukan amandemen dan apabila perlu menolak sama sekali rancangan yang diajukan oleh pemerintah itu. Bahkan DPRD juga diberi hak untuk mengambil inisiatif sendiri guna merancang dan mengajukan rancangan sendiri kepada pemerintah (Gubenur atau Bupati/Walikota).

Dengan demikian, solusinya semua anggota DPRD Provinsi, Kabupaten dan Kota di seluruh Indonesia, untuk meningkatkan kemampuan dan perannya sebagai wakil rakyat yang secara aktif mengawasi jalannya pemerintahan di daerah masing-masing dengan sebaik-baiknya. Instrumen yang dapat digunakan untuk itu adalah segala peraturan perundang-undangan yang berlaku dan rencana anggaran yang telah ditetapkan dan disepakati bersama. Sudah tentu untuk melaksanakan fungsi-fungsi DPRD, termasuk fungsi legislasi dan fungsi anggaran, setiap anggota DPR perlu menghimpun dukungan informasi dan keahlian dari para pakar di bidangnya.

Informasi dan kepakaran itu, banyak tersedia dalam masyarakat yang dapat dimanfaatkan dengan sebaik-baiknya untuk kepentingan rakyat banyak. Apabila mungkin, setiap anggota DPR juga dapat mengangkat seseorang ataupun beberapa orang asisten ahli untuk membantu pelaksanaan tugasnya. Jika belum mungkin, ada baiknya para anggota DPRD itu menjalin hubungan yang akrab dengan kalangan lembaga swadaya masyarakat, dengan tokoh-tokoh

masyarakat dan akademisi di daerahnya masing-masing, dan bahkan dari semua kalangan seperti pengusaha, kaum cendekiawan, tokoh agama, tokoh budayawan dan seniman, dan sebagainya. Dari mereka itu, bukan saja dukungan moril yang dapat diperoleh, tetapi juga informasi dan pemahaman mengenai realitas yang hidup dalam masyarakat yang diwakili sebagai anggota DPRD. Atas dasar semua itu, setiap anggota DPRD dapat secara mandiri menyuarakan kepentingan rakyat yang mereka wakili, sehingga rakyat pemilih dapat benar-benar merasakan adanya manfaat memberikan dukungan kepada para wakil rakyat untuk duduk menjadi anggota DPRD.

C. Revisi UU No. 32 Tahun 2004 Khususnya Tentang Otonomi Desa

Pada tahun 1854 Pemerintah Belanda mengeluarkan Peraturan Pemerintah (*Regerrings Reglement,* RR), Pasal 71 RR menetapkan hak masyarakat desa *(inlandsche gemeente)* untuk memilih kepala desanya dan menyelenggarakan rumah tangganya sendiri. Ini jelas sebagai bentuk pengakuan Pemerintah Belanda.

Dari awal masa kemerdekaan sampai pertengahan tahun enam puluhan otonomi desa terus berkembang. Namun, sejak masa "Orde Baru", terjadi perubahan yang oleh Hansen disebut sebagai masa memudarnya otonomi desa dan mengetatnya kontrol pemerintah pusat kepada desa. Sejak itu secara berangsur profil desa sebagai pelaksana instruksi pihak atas semata-mata, semakin jelas dan

struktural[14]. Ndraha menyatakan, hal itu sudah barang tentu tidak mendorong berkembangnya inisiatif dan prakarsa masyarakat desa[15]. Soetardjo menyatakan pula, dahulu otonomi desa merupakan otonomi yang tumbuh bersamaan dengan tumbuhnya masyarakat berdasarkan hukum adat dan tradisi, kini otonomi itu merupakan pemberian dari atas (pemerintah pusat).

Pada tahap perkembangan berikutnya pemerintah Orde Baru mengeluarkan Undang-Undang No. 5 Tahun 1979 dan setelah 20 tahun kemudian di era reformasi diganti dengan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, namun konsep otonomi desa yang tertuang dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tersebut tidak terealisasi dengan baik oleh pemerintah desa, kerena tidak diatur secara jelas dan rinci dalam Peraturan Pemerintah. Ndraha menyatakan, menghadapi perubahan sosial, tampaknya kepemimpinan pemerintahan desa belum mampu berperan.[16] Karena itu, pemimpin formal dan informal di desa dituntut kualitas yang lebih baik, seperti: tingkat pendidikan, mempunyai sifat orientasi kedepan, dan kemampuan mencapai sasaran. Syarat-syarat ini sulit untuk dipenuhi oleh tenaga-tenaga pemerintahan desa dewasa ini. Selain itu program pemerintah untuk pendidikan dalam rangka peningkatan sumber daya manusia di perdesaan kurang sungguh-sungguh, di samping alokasi anggaran pembangunan untuk perdesaan masih relatif kecil, bila

[14] Hansen, Gary E. *Agricultural and Rural Development in Indonesia.* Colorado : Westview. 1981. Hlm. 178.

[15] Ndraha. *Pembangunan Masyarakat*. Jakarta : Rineka Cipta. 1990. Hlm. 157.

[16] Ndraha. *Op. Cit.* Hlm. 160.

dibandingkan alokasi dana pembangunan di perkotaan. Bryant dan White menyatakan, apabila konsep autonomi desa dilaksanakan oleh masyarakat perdesaan dengan baik akan memberikan pengaruh yang cukup besar kepada keberhasilan pembangunan secara nasional.[17] Pendapat tersebut dapat dipahami, karena hakekat autonomi adalah memberikan kewenangan sepenuhnya kepada masyarakat perdesaan untuk mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri, termasuk kewenangan mencari sumber-sumber pembiayaan pembangunan (UU No. 22 Tahun 1999). Apabila kewenagan pemerintahan desa yang berotonomi ini tidak dapat terlaksana dengan baik maka akan menimbulkan krisis partisipasi dari masyarakat. Rusadi menyatakan :

> Dalam proses pembuatan keputusan apapun yang menyangkut kepentingan masyarakat perdesaan pemerintah selalu menganggap lebih memahami persoalan, lebih banyak turunnya dari atas (top down), selalu mengikat dan terkesan dipaksakan, sebagai konsekuensi logisnya menimbulkan dampak krisis partisipasi.[18]

Dewasa ini pemerintahan desa di Indonesia diatur dalam Undang-undang No. 32 Tahun 2004, pasal 202 menetapkan (1) Pemerintah Desa terdiri atas Kepala Desa dan perangkat desa, (2) Perangkat Desa terdiri dari Sekretaris Desa dan perangkat desa lainnya, (3) Sekretaris Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diisi dari pegawai negeri sipil yang memenuhi persyaratan.

---

[17] Bryant, Coralie dan Louise G. White. *Manajemen Pembangunan Untuk Negara Berkembang.* Terjemahan Rusyanto L. Simatupang. Jakarta : LP3ES. 1989. Hlm. 369.

[18] Rusadi, *Sistem Politik Indonesia*, Jakarta, Rajawali Press,1988, Hlm. 176.

Dalam praktik tidak ada pengaturan yang jelas bagaimana kewenangan Kepala Desa sebagai kepala eksekutif. Apakah Kepala Desa sebagai jabatan politis melalui pemilihan kepala desa secara langsung yang dicalonkan partai politik, kemudian apa saja yang menjadi kewenangannya dalam menjalankan tugas dan fungsi eksekutif. Bagaimana pula hak-hak yang melekat pada jabatannya, penggajian dan biaya operasionalnya, karena dalam praktik fungsi anggaran pendapatan dan belanja desa belum disusun karena tidak jelasnya dan kurangnya potensi sumber-sumber pendapatan asli daerah dan dana perimbangan keuangan desa dengan Kabupaten/Kota. Potensi sumber-sumber pendapatan asli desa sebagian besar telah ditetapkan dalam Peraturan Daerah dan menjadi sumber pendapatan Kabupaten/Kota.

Selanjutnya pasal 206 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, menetapkan bahawa urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan desa mencakup:

a. Urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul desa;
b. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Kabupaten/Kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa;
c. Tugas pembantuan dari Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan/ atau Pemerintah Kabupaten/ Kota;
d. Urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundang-perundangan diserahkan kepada desa.

Dalam hal menjalankan kewenangan asal usul, kewenangan yang diserahkan Kabupaten/Kota, tugas

pembantuan dan urusan pemerintahan lainnya sering tidak diiringi dengan dukungan anggaran yang memadai. Selain dari itu sesungguhnya kewenangannya pun tidak sepenuh hati diserahkan. Dinas, Kantor, Badan dan Camat, masih memegang kendali. Meskipun secara normatif pasal 207 Undang-Undang No. 32 tahun 2004 telah tegas mengatur bahawa Tugas pembantuan dari Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan/atau Pemerintah Kabupaten/Kota kepada desa disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia. Suatu hal yang menjadi sorotan tugas pembantuan hampir tidak pernah diberikan, dalam kenyataannya pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota yang melaksanakan tugas pembantuan. Hal ini menjadi penghambat proses kemandirian desa menjadi daerah otonom sebagai ujung tombak pembangunan.

Pasal 208 tugas dan kewajiban Kepala Desa dalam memimpin penyelenggaraan pemerintahan desa diatur lebih lanjut dengan Perda berdasarkan Peraturan Pemerintah. Meskipun Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 telah memberi kewenangan kepada Daerah Kabupaten/Kota untuk mengatur lebih lanjut tentang tugas dan kewajiban Kepala Desa. Dalam praktik Perda yang dikeluarkan Pemerintah Kabupaten/Kota masih tidak memadai dan pada tatanan implementasi Perda ini tidak terlaksanakan. Selain itu masih terbatas pada tugas dan kewajiban Kepala Desa. Sesungguhnya desa sebagai daerah otonom yang memiliki distribusi tiga kekuasaan legislatif, eksekutif dan judisiari, mestinya perlu pengaturan yang tegas dalam suatu Undang-

undang khusus untuk itu, bukan hanya diatur sebagian saja seperti yang ada dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

Sebagaimana telah dikemukakan pada bagian terdahulu tentang ide pilihan Kepala Desa secara langsung perlu diatur dalam revisi Undang-Undang 32 Tahun 2004 sebagai maksud konsekuensi kesungguhan pelaksanaan otonomi desa. Pada Undang-Undang 32 Tahun 2004 pasal 203 ayat (1) Kepala Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 202 ayat (1) dipilih langsung oleh dan dari penduduk desa warga negara Republik Indonesia yang syarat selanjutnya dan tata cara pemilihannya diatur dengan Perda yang berpedoman kepada Peraturan Pemerintah.(2) Calon Kepala Desa yang memperoleh suara terbanyak dalam pemilihan kepala desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ditetapkan sebagai kepala desa. (3) Pemilihan Kepala Desa dalam kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan yang diakui keberadaannya berlaku ketentuan hukum adat setempat yang ditetapkan dalam Perda dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah.

Dengan demikian salah satu gagasan bahawa Kepala Desa sebagai jabatan politik akan diangkat menjadi PNS adalah tidak sesuai dengan prinsip penyelenggaraan demokrasi dan sistem pembagian dan pemisahan kekuasaan pada tingkat otonomi desa. Berkaitan dengan Pilkades ini revisi tidak hanya pada Undang-Undang No. 32 tahun 2004 juga harus dilakukan pada undang-undang Pemilu, undang-undang Partai Politik dan undang-undang Susduk.

Dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 mengenai pertanggungjawaban Kepala Desa dalam melaksanakan tugas masih tidak jelas. Pada hakekatnya Kepala Desa dipilih oleh masyarakat desa melalui pemilihan yang demokratis. Sebagai konsekuensinya Kepala Desa tentunya bertanggung jawab kepada siapa yang memilihnya. Disisi lain Camat sebagai unsur perangkat daerah, secara teknis membantu Bupati dalam mengkoordinir pembangunan desa di wilayahnya merasa perlu meminta pertanggungjawaban dari Kepala Desa. Disisi lain dapat ditegaskan disini bahawa Bupati sebagai Kepala Daerah Kabupaten hanya menerima laporan sebagai tembusan. Dalam hal ini sebagai salah satu perlu ketegasan pengaturan hubungan eksekutif dan legislatif di desa dalam revisi Undang-Undang No. 32 Tahun 2004.

Penetapan Kepala Desa dan pembantu-pembantunya sebagai organisasi pemerintahan terendah menurut Pemudji dimaksudkan untuk mendekatkan pelayanan adminsitrasi negara pada masyarakat[19]. Pelayanan yang dilancarkan dari tingkat kecamatan dianggap masih terlalu jauh. Kedudukan desa lebih dekat dengan masyarakat sehingga pelayanan masyarakat di desa diharapkan jauh lebih efektif. Kemudian didorong oleh adanya Inpres Bantuan Desa, berangsur-angsur posisi bagian-bagian desa ditingkatkan, ditandai dengan meningkatnya jumlah desa secara definitif.

Pada permulaan tumbuh dan berkembangnya pemerintahan desa, lembaga yang memiliki kekuasaan

---

[19] Ndraha, *Op. Cit.* Hlm. 137

tertinggi di perdesaan menurut hukum adat adalah Rembug Desa atau Rapat Desa.[20] Akan tetapi pada perkembangan berikutnya fungsi mengatur (legislatif) yang dimiliki desa lambat laun berkurang karena Lembaga Musyawarah Desa (LMD) dijadikan unsur pemerintah desa, bukan substitusi atau peningkatan Rembug Desa, sumber-sumber administratif pemerintah desa lemah, sementara tugas dan tanggung jawabnya semakin berat. Pemerintah desa diperlakukan sebagai pelaksana instruksi dari atas belaka. Hal ini terjadi lebih-lebih karena kebijakan pemerintah yang lebih mementingkan pencapaian target, formalitas, keserempakan, keseragaman, dan sifat massal.

Sebagaimana telah dikemukakan bahawa salah satu unsur Pemerintahan Desa adalah Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Pasal 209 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 menetapkan Badan Permusyawaratan Desa berfungsi menetapkan peraturan desa bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Pasal 210 (1) Anggota Badan Permusyawaratan Desa adalah wakil dari penduduk desa bersangkutan yang ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat. Seharusnya ada ketegasan dan konsistensi sebagai lembaga legislatif harus merupakan penjelmaan wakil masyarakat dari partai-partai politik sebagai pilar demokrasi. Pasal 211 ayat (1)

[20] Ddraha menyatakan, sebagai pemegang kekuasaan (menurut) hukum adat di desa adalah lembaga yang disebut Rembug Desa, Rapat Desa atau Kerapatan Negeri. Lembaga inilah yang memegang kekuasaan tertinggi di desa. Kepala Desa bersama-sama pembantu-pembantunya merupakan unsur pelaksana di bawah Rembug Desa yang merencanakan dan melaksanakan pembangunan.

Di desa dapat dibentuk lembaga kemasyarakatan yang ditetapkan dengan peraturan desa dengan berpedoman pada peraturan perundang-undangan, (2) Lembaga kemasyarakatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bertugas membantu pemerintah desa dan merupakan mitra dalam memberdayakan masyarakat desa.

Kedudukan politis LMD sebelumnya yang sekarang dengan telah ditetapkannya Undang-Undang No. 32 tahun 2004 dirubah namanya menjadi Badan Permusyawaratan Desa (BPD) atau disebut dengan nama lain BPD adalah wadah permusyawaratan/pemufakatan pemuka-pemuka masyarakat desa, bertugas menyalurkan pendapat masyarakat Desa dan memusyawarahkan setiap rencana pembangunan sebelum ditetapkan menjadi Keputusan Desa.

Sebenarnya tugas dan fungsi BPD sama DPRD di Provinsi dan Kabupaten/Kota, namun dalam kenyataanya belum diberdayakan. Selain anggotanya belum mampu memainkan peran, juga karena kuatnya pengaruh Kepala Desa. Fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan yang diharapkan berjalan mencapai keseimbangan antara kekuasaan legislatif dan eksekutif tidak berjalan sebagaimana mestinya. Ini merupakan kendala otonomi desa dimasa yang akan datang. Tentunya bagian terpenting revisi dari Undang-Undang No. 32 Tahun 2004.

Pada awalnya Lembaga masyarakat yang tumbuh dari bawah dan dapat mengemban fungsinya sebagai pembimbing dan penyuluh berbagai pekerjaan sosial desa,

dan mampu menjadi saluran aspirasi masayarakat desa adalah Lembaga Sosial Desa. Namun, melalui KEPPRES No. 28 Tahun 1980, LSD diubah menjadi Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa (LKMD). Kemudian menurut pasal 211 (1) Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 selain lembaga Badan Permusyawaratan Desa, di Desa terdapat juga lembaga lainnya sesuai dengan kebutuhan Desa dan ditetapkan dengan Peraturan Desa.

Struktur juga mendukung pelaksanaan tugas dalam hal pembiayaan. sehari-hari dan biaya operasional keluar. Pasal 212 ayat (1) Undang-Undang No. 32 tahun 2004 menetapkan keuangan desa adalah semua hak dan kewajiban desa yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik desa berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban. (2) Hak dan kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menimbulkan pendapatan, belanja dan pengelolaan keuangan desa. (3) Sumber pendapatan desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) terdiri atas:

a. Pendapatan asli desa;
b. Bagi hasil pajak daerah dan retribusi daerah Kabupaten/Kota;
c. Bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh Kabupaten/Kota;
d. Bantuan dari Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota;
e. Hibah dan sumbangan dari pihak ketiga

Kenyataannya sumber keuangan desa dari pendapatan asli, bagi hasil, dana perimbangan, bantuan dan hibah belum mampu mendukung pelaksanaan otonomi desa, sebagai akibat tidak memadainya anggaran. Hal ini paling tidak disebabkan beberapa faktor :

1. Potensi sumber Pendapatan Asli Desa hampir tidak ada, karena sebagian besar diambil Kabupaten/ Kota;
2. Dana Bagi hasil Pajak dan bukan pajak dengan Kabupaten/Kota relatif kecil,
3. Dana perimbangan dari Kabupaten/Kota tidak memadai,
4. Bantuan Pemerintah dananya sangat terbatas,
5. Kemampuan desa mengembangkan usaha desa sangat terbatas.

Belanja desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) digunakan untuk mendanai penyelenggaraan pemerintahan desa dan pemberdayaan masyarakat desa. Namun, dalam implementasi kebijakan sumber-sumber keuangan desa untuk menyusun Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APPKDES) tidak memadai sehingga otonomi desa tidak disertai dukungan dana, terkesan kebijakan otonomi desa hanya pada tatanan doktrin dan slogan.

Desa yang diharapkan dapat tumbuh dan berkembang dengan baik adalah Desa yang mampu menyelenggarakan pembangunan atas dasar kemampuan keuangannya sendiri. Untuk penggalian sumber-sumber keuangan Desa tentunya diperlukan kewenangan yang lebih besar. Dalam praktek

pemerintahan di Indonesia sumber-sumber perdesaan banyak dipungut pemerintahan Kabupaten/Kota. Misalnya Pajak Bumi dan Bangunan sebahagian besar dananya masuk ke kas Kabupaten/Kota. Contoh lain adalah keberadaan perusahaan negara dan perusahaan swasta besar di perdesaan. Secara resmi tidak ada penghasilan perusahaan besar tersebut yang masuk ke kas Desa. Mungkin secara tidak resmi bantuan perusahaan besar tersebut langsung diberikan kepada aparatur atau tokoh masyarakat perdesaan. Pada sisi yang lain, hasil keuntungan perusahaan sebahgian besar justru disetor pula ke Pemerintah Kabupaten/Kota, Provinsi dan Pusat melalui berbagai peraturan perundangan yang diberlakukan terhadap perusahaan.

Di masa yang akan datang, pemerintahan perdesaan yang berotonomi, tentunya sangat memerlukan sumber-sumber dan penghasilan yang memadai. Atas dasar logika bahawa apsek perencanaan pembangunan perdesaan harus pula disertakan dengan penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBD). Di masa yang akan datang salah satu faktor terpenting yang perlu direformasi dalam rangka proses pembelajaran menuju pemberdayaan masyarakat, sudah sangat mendesak pemerintahan Desa perlu menata kembali sistem anggaran pendapatan dan belanja pembangunannya. Dalam penyusunan APBD harus tercermin pula sisi sumber-sumber penerimaan Desa dan sisi pengeluaran untuk biaya rutin dan biaya pembangunan desa. Oleh karena itu salah satu revisi Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 adalah perlunya pengaturan prosentase dana perimbangan keuangan Kabupaten/Kota dengan desa.

Solusi merivisi Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tersebut di atas tentunya perlu ditindaklanjuti dengan merivisi Peraturan Pemerintah supaya tidak menimbulkan penafsiran yang berbeda-beda dan saling lempar tanggung jawab atau terjadi perebutan kewenangan antara Pemerintah, Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/ Kota. Harus disadari bahawa pembinaan otonomi desa merupakan tanggung jawab semua, baik Pemerintah Pusat, Provinsi dan Kabupaten. Misalnya porsi bantuan dan dana perimbangan sumber daya alam masing-masingnya adalah Pusat membantu 20%, Provinsi 30% dan Kabupaten/Kota 50% dari 50% total kebutuhan biaya pembangunan perdesaan.

Dalam hal nilai dan tradisi hak asal usul desa dalam otonomi desa tidak perlu diatur dalam suatu UU secara seragam. Karena itu, tradisi pemerintahan desa seperti yang hidup di Sumatera Barat, misalnya, yang dikenal dengan nama 'sistem pemerintahan nagari' dapat dihidupkan kembali penataannya sebagaimana mestinya. Demikian pula dengan sistem marga di Sumatera Selatan ataupun sistem pemerintahan desa di daerah-daerah lain dapat dikembangkan secara beragam sesuai tradisi budaya masing-masing dan perkembangan kebutuhan yang ada setempat-setempat. Dengan diakuinya keragaman itu, maka baik bentuk, nama maupun fungsi organisasi pemerintah desa dan badan perwakilan rakyat desa dapat beragam dari satu desa ke desa lain, ataupun daerah satu daerah ke daerah lain.

Bahkan materi hukum adat yang ditetapkan berlakunya dapat pula beragam dari satu daerah ke daerah lain.

Keragaman sistem keorganisasian dan sistem perundangan setempat-setempat itu dapat ditampung dengan mengukuhkan peranan Peraturan Desa yang ditentukan dan ditetapkan oleh Kepala Desa dengan persetujuan badan perwakilan desa. Oleh karena itu, penting bagi setiap daerah untuk mengatur mekanisme pembuatan Peraturan Desa tersebut sebagai pedoman kerja legislatif di desa-desa.

Masalah lain adalah pelibatan partisipasi publik di Desa. Di satu sisi, pelibatan publik (masyarakat) dalam pemerintahan atau politik lokal mengalami peningkatan luar biasa dengan diaturnya pemilihan kepala daerah (Pilkada) langsung. Senada dengan pemilihan Presiden/Wapres, masyarakat akan menyalurkan aspirasinya secara langsung untuk memilih Bupati/Wali kota atau Gubernur. Namun disisi lain, pelibatan masyarakat justru dikurangi ketika kita membicarakan tataran pemerintahan tingkat desa.

Masyarakat tidak lagi memilih anggota "legislatif" desa seperti dulu memilih Badan Perwakilan Desa (BPD), karena sekarang dilikuidasi menjadi Badan Permusyawaratan Desa (Bamudes). Di sinilah terjadi pergeseran kekuasaan legislatif Desa jika dibanding Undang-Undang 22 Tahun 1999. Menurut Undang-Undang No. 32 tahun 2004 pemerintahan desa terdiri atas pemerintah desa (Pemdes) dan Bamudes. Anggota Bamudes terdiri wakil dari penduduk desa bersangkutan yang ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat. Mengacu aturan tersebut, anggota Bamudes tidak dipilih oleh masyarakat langsung tapi ditetapkan dari wakil penduduk desa yang memangku jabatan seperti Ketua RW, pemangku adat, dan tokoh masyarakat lain. Perbedaan

ini tidak hanya pada perubahan komposisi personil saja, namun juga membawa konsekuensi-konsekuensi lainnya.

Pada pasal 209 tercantum fungsi Bamudes, yakni menetapkan Peraturan Desa (Perdes) bersama Kepala Desa (Kades), serta menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Yang menjadi tanda tanya, fungsi pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa seperti Undang-Undang No. 22 tahun 1999 tidak muncul. Jadi, fungsi pengawasan pada Undang-Undang N0. 32 tahun 2004 dalam penyelenggaraan pemerintahan di desa tidak lagi dilaksanakan oleh lembaga di desa sendiri.

Perubahan klausul itu senada dengan perubahan mekanisme pertanggungjawaban kades berdasar versi Undang-undang sebelumnya, di mana Kades bertanggung jawab kepada rakyat melalui Baperdes dan menyampaikan laporan mengenai pelaksanaan tugasnya kepada Bupati. Sementara pada Undang-Undang No. 32 tahun 2004 Kades bertanggung jawab kepada rakyat yang dalam tata cara dan prosedur pertanggungjawabannya disampaikan kepada Bupati/Walikota melalui Camat. Kepada Bamudes, Kades hanya memberikan keterangan laporan pertanggungjawaban. Mekanisme tersebut mirip dengan sistem dalam pertanggungjawaban Kepala Daerah.

Revisi yang dilakukan terhadap Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 sehingga menghasilkan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 dimaksudkan untuk menyempurnakan kelemahan-kelemahan yang selama ini muncul dalam pelaksanaan otonomi daerah. Meskipun demikian Undang-

Undang No. 32 Tahun 2004 juga masih menyisakan banyak kelemahan, terutama tidak jelasnya pendistribusian kekuasaan seperti yang dianut pada sistem Pemerintah Pusat, Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota. Tapi harus diakui pula banyak peluang dari UU tersebut untuk menciptakan *good governance* dan *checks and balances*, paling tidak ditataran konseptual. Melalui revisi Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 diharapkan model pendistribusian kekuasaan benar-benar sejalan dengan maksud dan tujuan pemberian otonomi kepada desa dalam prinsip Konstitusi Negara Republik Indonesia.

Dinamika Politik yang terjadi telah memberikan pengaruh yang signifikan terhadap pergeseran dalam pendistribusian kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah. Format Politik Orde Lama (Demokrasi Terpimpin) periode 1959-1966 yang terkonsentrasi atau otoriter telah mempengaruhi hubungan kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah, yakni dengan memperkuat posisi Kepala Daerah atas DPRD.

Indikasinya, selain sebagai alat Pemerintah Daerah, Kepala Daerah juga dijadikan sebagai alat Pemerintah Pusat. Ketika berposisi sebagai alat pemerintah pusat, Kepala Daerah sekaligus pimpinan politik polisinil tertinggi di daerah dan dalam posisinya ini maka semua kebijakan Kepala Daerah tidak dapat dikoreksi dan di imbangi oleh DPRD.

Masa Orde Baru periode 1966-1998. Dengan format politik yang birokratis dan sentralistis, maka pada dasarnya DPRD berada di bawah bayang-bayang kekuasaan Kepala Daerah. Indikasinya, selain menjadi unsur Pemerintah

Daerah, Kepala Daerah juga menjadi wakil Pemerintah Pusat, dan ketika menjadi wakil Pemerintah Pusat maka Kepala Daerah sekaligus menjadi Penguasa Tunggal di Daerah. Posisi sebagai Penguasa Tunggal tersebutlah yang menempatkan DPRD berada di bawah kekuasaan Kepala Daerah.

Format politik Era Reformasi 1998 sampai sekarang merupakan format politik transisi. Oleh karena itu format politik era ini masih bersifat instabilitas. Namun di balik instabilitas politik tersebut terungkap adanya keinginan untuk lebih memberdayakan DPRD. Pemberdayaan DPRD yang dimaksud nyatanya diiringi oleh pembatasan kekuasaan secara limitatif, akhirnya jadilah kekuasaan DPRD yang menjadi tidak terkendali atau lebih bersifat parlementaris. Atas dasar ini ditetapkan Undang-Undang. No. 32 Tahun 2004 dengan mekanisme Pilkada, dengan maksud Kepala Daerah tidak terikat secara politis dengan DPRD terus ditingkatkan, baik melalui proses rekruitmen syarat pencalonan Pemilu legislatif maupun dukungan sumber daya staff ahli, pelatihan dan sistem reformasi.[]

DAFTAR PUSTAKA

1. Buku

Dahl, Robert A., *Democracy and Its Critics,* (Terjemahan A. Rahman Zainuddin), Yayasan Obor, Jakarta, 1989.

Ghaffar, Afan, *Politik Indonesia, Transisi Menuju Demokrasi,* Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1999.

Hardiman, Sri, *Kembali ke UUD 1945 Mengantar Perjuangan Pembebasan Irian Barat ke Wilayah Republik Indonesia*, Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, 1995.

Hansen, Gary E. *Agricultural and Rural Development in Indonesia.* Colorado : Westview. 1981.

Hartono, Sunaryati, *Asas-asas Hukum Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Dalam Majalah BPHN, No. 2, Departemen Kehakiman RI,* Jakarta, Tahun 1988.

Harsono, HTN, *Pemerintahan Lokal dari Masa ke Masa,* Liberty, Yogyakarta, 1992.

Held, David, *Models of Democracy,* Second Edition, Blackwell Publisher Ldt, Oxford, 1998.

Huda, Ni'matul, *Kewenangan DPRD Dalam Pemberhentian Kepala Daerah,* Dalam *Jurnal Magister Hukum*, Vol. 2 No. 5, UII, Yogyakarta, Juni 2002, Hlm. 32.

Jami dan Jamil, *UUD dalam Politik dan Perniagaan Melayu,* Bangi, 2004.

Joeniarto, *Demokrasi dan Sistem Pemerintahan Negara,* Bina Aksara, Jakarta, 1984.

Kansil, C.S.T., *Pemerintahan Daerah di Indonesia,* Sinar Grafika, Jakarta, 2002.

Koesoemahatmadja, Djenal Hoesen, *Perkembangan Fungsi dan Struktur Pamong Praja Ditinjau Dari Segi Sejarah*, Alumni, Bandung, 1978.

Kranenburg. R.,dan Sabaroedin, Tk. B., *Ilmu Negara Umum, Pradnya Paramita,* Jakarta, 1983.

Kusnardi, Moh., dan Saragih, Bintan R., *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945,* Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1994.

Locke, John, *Two Treatise of Civil Government,* (Edited with an Introduction and Notes by Peter Laslett), Student Edition, Cambridge University Press, Cambridge, 1988.

Lubis, M. Solly, *Perkembangan Garis Politik dan Perundang-undangan Pemerintahan Daerah,* Alumni, Bandung, 1983.

Mahfud MD., Moh., *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia,* UII Press, Yogyakarta, 1993.

______*Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia,* Liberty, Yogyakarta, 1993.

______*Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia,* Yogyakarta, Gama Press,1999.

______Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi, Gama Media, Yogyakarta, 1999.

Manan, Bagir, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945,* UNSIKA, Kerawang, 1993.

______,*DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru,* FH UII Press, Yogyakarta, 2003.

Marbun, BN., *DPR Daerah, Pertumbuhan, Masalah dan Masa Depannya,* Ghalia Indonesia, Jakarta, 1982.

Marbun, S.F., dan Mahfud MD., Moh., *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara,* Liberty, Yogyakarta, 2000.

Mas'oud, Mohtar, *Ekonomi dan Struktur Politik Orde Baru,* LP3ES, Jakarta,1989.

Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia,* Liberty, Yogyakarta, 2000.

Mulyosudarmo, Suwoto, *Peralihan Kekuasaan, Kajian Teoritis dan Yuridis Terhadap Pidato Nawaksara,* Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1997.

Ndraha. *Pembangunan Masyarakat*. Jakarta : Rineka Cipta. 1990.

Parsons, Talcott, *Sociological Theory and Modern Society*, The Free Press, New York, 1967.

Poesponegoro, Marwati Djoenet, dan Notosusanto, Noegroho, *Sejarah Nasional Indonesia,* Jilid IV, Balai Pustaka, Jakarta, 1984.

Prodjodikoro, Wiryono, *Asas-asas Hukum Tata Negara Indonesia*, Dian Rakyat, Jakarta, 1989.

Rahardjo, M. Dawam, *Orde Baru dan Orde Transisi*, UII Press, Yogyakarta, 1999.

Rahrdjo, Satjipto, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000.

Rasjidi, Lili, *Dasar-dasar Filsafat Hukum*, Rajawali Press, Jakarta, 1988.

Rifai, Amzulian, *Politik Uang Dalam Pemilihan Kepala Daerah*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2003.

Samah, Kristin, (ed), *M. Ryaas Rasyid Menolak Resentralisasi Pemerintahan*, Millenium Publisher, Jakarta, 2003.

Sarundajang, *Pemerintahan Daerah di Berbagai Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2001.

Simorangkir, J.C.T., *Hukum dan Konstitusi Indonesia*, Jilid II, Gunung Agung,Jakarta, 1986.

Soehino, *Asas-asas Hukum Tata Pemerintahan*, Liberty, Yogyakarta, 1984.

________, *Hukum Tata Negara*, Sejarah Ketatanegaraan Indonesia, Liberty, Yogyakarta, 1992.

________, *Perkembangan Pemerintahan di Daerah*, Cetakan Keenam, Liberty, Yogyakarta, 2002.

_______, *Pemerintahan di Daerah*, Liberty, Yogyakarta, 2002.

Soejito, Irawan, *Hubungan Pemerintahan Pusat dan Pemerintahan Daerah*, Rineka Cipta, Jakarta, 1990.

Strong, C. F., *Modern Political Constitutions, An Introduction to The Comparative Study of Their history and Existing Form*, Sidgwick & Jackson Limited, London, 1966.

Sujamto, Noerdin, Achmad, dan Sumarno, *Proses Pembuatan Undang-undang No. 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah*, Cetakan keempat, Rineka Cipta, Jakarta, 1991.

Suny, Ismail, *Pembagian Kekuasaan Negara*, Aksara Baru, Jakarta, 1985.

_______, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Bumi Aksara, Jakarta, 1986.

Syafrudin, Ateng, *Pengaturan Koordinasi Pemerintahan di Daerah*, Edisi Baru, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993.

Syaukani, HR., Gaffar, Afan, dan Rasyid, Ryaas, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2002.

Tamin, Boy Yendra. "*Otonomi Daerah Pasca Revisi UU Nomor 22 Tahun 1999: Tantangan dalam Mewujudkan Local Accountability.*" Artikel, sumber: http://www.bung-hatta.info/content.php?article.79.2, diakses tanggal 5 April 2006

Thaib, Dahlan, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, Liberty, Yogyakarta, 1998.

_______, *DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 2000.

Urbaningrum, Anas, *Ranjau-ranjau Reformasi; Potret Konflik Pasca Kejatuhan Soeharto*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1999.

Utomo, Warsito, *Dinamika Administrasi Publik, Pustaka Pelajar*, Yogyakarta, 2003.

Utrech, E., *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Pustaka Tinta Mas, Surabaya, 1994.

Warren, Harris G., Leinenweber, Harry D., and Andersen, Ruth O, M., *Our Democracy at Work*, Prebtice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, N, J., tt.

YAPIIKA, *Konteks Historis Perubahan Undang-undang Pemerintah Daerah (UU No. No. 22 Tahun 1999 Menjadi UU No. 32 Tahun 2004)*, Jakarta. 2006

Yamin, Muhammad, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*, Djambatan, Djakarta, 1951.

______, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, Buku I, Cetakan Kedua, Siguntang, Jakarta, 1971.

2. Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar 1945 sebelum Amandemen.

Undang-Undang Dasar 1945 Sesudah Amandemen.

Ketetapan MPRS RI No. XXI/MPRS/1966 Tentang Pemberian Otonomi Yang Seluas-luasnya Kepala Daerah.

Ketetapan MPR RI No. IV/MPR/1973 Tentang Garis-garis Besar Haluan Negara.

Ketetapan MPR RI No. XV/MPR/1998 Tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah; Pengaturan, Pembagian dan Pemberdayaan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan; serta Perimbangan Kewangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Ketetapan MPR RI No. IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah.

Ketetapan MPR RI No. VII/MPR/2000 tentang Peran Tentara Nasional Indonesia dan Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Undang-undang RI No. 18 Tahun 1965 Tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah.

Undang-undang RI No. 15 Tahun 1969, diubah dengan Undang-undang RI No. 4 Tahun 1975, Undang-undang RI No. 2 Tahun 1980, dan Undang-Undang RI No. 1 Tahun 1985 tentang Pemilihan Umum.

Undang-undang RI No. 16 Tahun 1969, diubah dengan Undang-undang RI No.5 Tahun 1975, Undang-undang RI No. 2 Tahun 1985, dan Undang-undang RI No. 5 Tahun 1995 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD.

Undang-undang RI No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah.

Undang-undang RI No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung.

Undang-undang RI No. 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan umum.

Undang-undang RI No. 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPRD.

Undang-undang RI No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-undang RI No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-undang RI No. 35 Tahun 1999 Perubahan atas Undang-undang RI No. 14 Tahun 1970 tentang Pokok-pokok Kekuasaan Kehakiman.

Undang-undang RI No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum.

Undang-undang RI No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD.

Undang-undang RI No. 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

Penetapan Presiden RI No. 6 Tahun 1959 tentang Pemerintah Daerah (disempurnakan) dan Penetapan Presiden RI No. 5 Tahun 1960 tentang Dewan Perwakilan Daerah Gotong Royong dan Sekretariat Daerah Disempurnakan).

Peraturan Pemerintah RI No. 36 Tahun 1985 tentang Pelaksanaan Undang-Undang RI No. 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD,

sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang RI No. 5 Tahun 1975, dan Undang-undang RI No. 2 Tahun 1985.

Peraturan Pemerintah RI No. 37 Tahun 2006 tentang Hak-hak Kewangan Pimpinan dan Anggota DPRD.

Keputusan Menteri Dalam Negeri RI No. 4 Tahun 2002 tentang Prosedur Penyusunan Produk-produk Hukum di Lingkungan Departemen Dalam Negeri.

3. Berita Surat Kabar

Bratakusumah, Deddy Supriady. "Pilkada Langsung jadi Solusi." Artikel pada Kompas, 31 Maret 2004.

Harun, Refli, Terlalu Cepat Diganti." Wawancara dengan Jawa Pos, 19 September 2005

Jaweng, Robert Endi."Ihwal Revisi UU Nomor 22 Tahun 1999." Artikel pada Kompas, 20 Desember 2004.

Kusmana, Dian, "DPRD Se-Jabar Bentuk Forum Komunikasi: UU No. 32 Tahun 2004 Masih Menyisakan Masalah. Artikel pada Pikiran Rakyat, tanggal...

Revisi UU Otonomi Daerah, Resentralisasi?" Laporan Koran Tempo, 27 September 2003

Revisi UU Otonomi Daerah: Apkasi Khawatirkan terjadi Resentralisasi." Laporan Kompas, 27 Mei 2004.

Sentralisasi Warnai Revisi UU No. 22/1999." Laporan Kompas, 23 September 2003

Suharto, Didik G. ”Tarik Ulur Kewenangan dalam UU No. 32/2004,” Artikel pada Suara Merdeka, 6 Desember 2004.

Tarik Ulur Revisi UU Otonomi Daerah.” Laporan Utama Forum Keadilan, Edisi No. 32, 4 Januari 2004

UU Otonomi Daerah Munculkan Tiga Penyimpangan Seragam.” Laporan Kompas, 28 Agustus 2003.

Wibawa, Fahmi, ”Menelantarkan Otonomi Daerah.” Artikel pada Jawa Pos, 30 November 2005

Yamin, Muhammad. ”Pilkada Sebuah Demokrasi Kapitalis.” Artikel pada Banjarmasin Pos, 31 Januari 2005

Zaini, Yahya. “Otda tak Bisa Ditarik Mundur.” Artikel pada Kompas, 31 Maret 2004.


UNIVERSITAS ISLAM INDRAGIRI
جامعة إيندراكيري الإسلامية
UNISI
ILMU KARYA ABDI



Dr. H. Indra Muchlis Adnan, S.H., M.H., M.M., Ph.D. Lahir di Teluk Pinang, Gaung Anak Serka, Indragiri Hilir, Provinsi Riau pada 29 Desember 1966. Meraih gelar Sarjana Hukum (S-1) dan Magister Hukum (S-2) di Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, memperoleh gelar Magister Manajemen (S-2) dari Sekolah Tinggi Manajemen "IMMI" Jakarta, sedangkan gelar Doktor (S-3) diperoleh dari Universitas Utara Malaysia, Kedah Kuala Lumpur.

Penulis merupakan Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Indragiri (UNISI) Tembilahan. Di samping itu, Penulis juga mengajar di beberapa Universitas di Jakarta dan Riau, serta menjadi Pembicara di berbagai Seminar dan Pelatihan yang diadakan oleh para pengusaha, akademisi, birokrat, pemuda, mahasiswa dan para santri.

Beberapa aktivitas organisasi yang telah digeluti, antara lain: KNPI, AMPI Partai Golkar, Masyarakat Perhutanan Indonesia Reformasi, GAPENSI, Lembaga Pengembangan Jasa Konstruksi, KADINDA Riau, Asosiasi Pertekstilan Indonesia (API) dan APKASI/BKKKS, PSSI, Dalam bidang Politik, penulis pernah menjadi Anggota DPRD Riau periode 1999-2003 dan pernah menjabat sebagai Bupati Kabupaten Indragiri Hilir selama dua (2) periode berturut-turut, yaitu periode 2003-2008 dan 2008-2013. Setelah purna tugas dari jabatan sebagai Bupati, saat ini penulis mengabdikan diri dan *concern* terhadap pengembangan dunia pendidikan, khususnya pendidikan di Kabupaten Indragiri Hilir. Penulis yakin, melalui pendidikan tinggi dan berkualitas akan mengantarkan generasi bangsa menuju kesuksesan yang gemilang. Pendidikan yang didirikan, Universitas Islam Indragiri Tembilahan, Akademi Kebidanan "Husada Gemilang" Tembilahan, Ponpes Modern "Syech Walid Thaib Saleh Indragiri" Teluk Sungka, Indragiri Hilir, Ponpes Modern "Daarul Muttaqien" Tembilahan, Indragiri Hilir.

TRUSSMEDIA GRAFIKA

Jl. Gunungan, Karang RT. 03, No. 18
Singosaren, Banguntapan, Bantul, DIY
Phone. 08 222 923 8689/ WA. 0857 291 888 25
Email: one_trussmedia@yahoo.com

ISBN 978-602-0992-35-8

9 786020 992358